
NYPL RESEARCH LIBRARIES
3 3433 06741670 5







MÉMOIRES

D'UN MINISTRE

DU TRÉSOR PUBLIC

—

TOME IV.

MÉMOIRES

D'UN MINISTRE

DU

TRÉSOR PUBLIC

1780—1815

TOME QUATRIÈME



PARIS
IMPRIMERIE DE H. FOURNIER ET Cie
RUE SAINT-BENOIT, 7
1845

MÉMOIRES.

ANNÉE 1813.

ET LES TROIS PREMIERS MOIS DE 1814.

Cette année 1813 est la dernière du règne de Napoléon ; les trois premiers mois de 1814 se confondent indivisiblement avec elle. Mais ce règne de treize années, si extraordinaire par le si subit ascendant qu'il avait pris sur tous les règnes contemporains, le devient bien plus encore peut-être par la longueur de son agonie ; et ce fut un grand spectacle que de voir la France, fatiguée des derniers efforts que lui avait coûtés sa domination sur le continent, épuisée dans ses ressources, trompée dans ses traités, qui devaient bientôt n'avoir d'autres résultats que de lui montrer armés contre elle tous les alliés qui avaient marché sous ses drapeaux, résister cependant quinze mois encore aux attaques et à l'invasion de toute l'Europe. Réflexions sur la situation respective de Napoléon et de la France en 1813.

Napoléon jugeait toutes les conséquences d'une

position à laquelle il était si peu accoutumé ; seul il ne changeait pas, lorsque déjà tout était changé pour lui.

Ce serait se méprendre sur son discernement et sur sa prévoyance, que de croire qu'il prenait toujours alors pour lui-même une grande part dans les illusions qu'il essayait encore de répandre autour de lui ; mais avec la rare facilité qu'il avait d'embrasser et de balancer à la fois tant de combinaisons et de plans divers, il pouvait bien, en janvier 1813, se permettre encore l'espérance de quelque nouveau regard de la fortune qui lui avait été si longtemps fidèle, et de quelques-uns de ces miracles de succès qu'il avait dus plus encore à son génie qu'à la fortune.

Il pouvait se dire qu'il n'avait été vaincu que par les éléments ; et quoique, dans le nouvel aspect que présentaient la France et l'Europe, il conservât bien peu de chances pour redevenir invincible par l'effort des hommes, il ne voulait pas que l'histoire pût lui reprocher d'avoir désespéré de lui.

Sans doute, avec quelques concessions, il lui eût été facile d'obtenir au moins une trêve, s'il avait pu se résigner à recevoir la loi : il ne savait que la donner.

De leur côté, les autres souverains avaient appris de lui le secret de ces négociations, de ces transactions qui affaiblissent les États encore plus

que la guerre. Il devait s'attendre à des représailles; mais il aimait mieux succomber tout entier, que de ne plus rester qu'un débris de lui-même.

Les coalitions, qu'il était précédemment parvenu à dissoudre, n'étaient ni aussi puissantes, ni aussi fortement unies par l'intérêt d'un ressentiment commun; cependant ce nouveau lien lui-même n'était pas indissoluble; et il ne jugeait pas sa politique entièrement déchue de son influence, quoiqu'elle fût alors privée de son principal levier, la victoire.

Il connaissait bien tous les vœux de la France pour la paix; mais il disait qu'une paix qui lui serait imposée ne serait qu'une supension d'armes. Cette ardeur guerrière de la France, dont il avait tant usé, commençait à lui paraître refroidie, il craignait qu'un seul intervalle de repos ne suffît pour l'éteindre.

Il avait perdu la plupart de ses vieux soldats. Mais combien de fois ne lui était-il pas arrivé de battre, avec des *conscrits* français, des armées plus nombreuses, composées des troupes les plus disciplinées et les mieux exercées de l'Europe?

Les recouvrements naturels du trésor public étaient déjà au-dessous des dépenses nécessaires; et Napoléon ne pouvait augmenter les impôts, sans accroître beaucoup plus les mécontentements que ses ressources. Les bonnes voies du crédit ne sont guère praticables pour un conquérant avec des

guerres interminables et des conquêtes sans bornes; par les événements de la dernière campagne, Napoléon se les était fermées plus que jamais. Mais il avait assisté aux premiers élans, aux premiers excès de la révolution française; il avait vu la France, sous un gouvernement violent et malhabile, obéir en silence à des réquisitions d'hommes, de chevaux, d'armes, d'approvisionnements de toute espèce; il avait vu ce gouvernement, obtenant tous les sacrifices en même temps qu'il suspendait tous les paiements, envoyer au-devant d'ennemis aguerris des troupes de jeunes Français presque sans armes, sans vêtements, sans caisse militaire, qui cependant revenaient victorieux : et c'était sans doute avec quelque orgueil qu'il pouvait comparer cette époque avec la sienne, même depuis ses derniers malheurs.

Les institutions civiles, qu'il avait données à la France, étaient imitées dans beaucoup de lieux et admirées partout. Les imperfections de l'administration intérieure étaient masquées par la régularité des mouvements, par la ponctualité de l'obéissance, et par tous les bienfaits de l'ordre. Il avait illustré et agrandi la France; il croyait l'avoir enrichie. Il avait rétabli dans leurs biens beaucoup de familles anciennes; il avait, par la munificence de ses dons, élevé à côté d'elles une foule de familles nouvelles parmi les guerriers et les administrateurs : il con-

servait encore ce foyer d'énergie qui avait électrisé tant d'âmes, qui avait enfanté pour lui tant d'efforts; et il tâchait de se persuader qu'à son premier appel, à l'approche du danger commun, toutes les bourses, tous les magasins, tous les greniers lui seraient ouverts.

Enfin il croyait encore que son système continental avait ébranlé le principal appui de la puissance de l'Angleterre qui, depuis douze ans, le poursuivait partout, et qu'il ne pouvait lui-même atteindre sur aucun point. Il avait dit souvent de l'Angleterre qu'elle avait été sa rivale, en ce sens qu'elle avait pu soudoyer sur le continent presque autant d'armées autrichiennes, prussiennes et russes, qu'il en avait vaincu; mais il croyait être parvenu à ruiner son crédit dont il cherchait à tort la mesure dans le cours capricieux du change, et à tarir la source des subsides qu'elle aurait pu donner à la nouvelle coalition. Il ne supposait pas que tous les princes du continent, réduits à leurs propres ressources, pussent réaliser la menace d'envahir la France avec un million d'hommes, en laissant, au milieu de leurs États sans défense, toutes les garnisons françaises qui en occupaient les principales forteresses. Il ne les soupçonnait pas d'ailleurs d'être aussi avancés dans l'imitation de cette tactique savante et hardie, dont il leur avait fait payer si chèrement les leçons. Enfin cet esprit si vaste omettait un élément essen-

tiel dans ses calculs; c'est que plus de la moitié de ce million d'hommes qui devaient, en 1813, s'armer contre la France, n'auraient pas même eu besoin de subsides anglais : que les souverains allemands avaient intéressé à leur cause ce sentiment d'indépendance nationale qui, au commencement du siècle, avait peuplé les camps français de tant de milliers de soldats; que toutes les universités, toutes les écoles, toutes les familles briguaient l'honneur de concourir à effacer de la terre allemande l'humiliation de tant de défaites, et la trace du protectorat étranger qui pesait sur elle ; que l'Allemagne tout entière était lasse d'être, depuis vingt ans, le théâtre de la guerre aux dépens de sa fortune, de sa gloire et de sa liberté ; et que d'ailleurs, en désertant son alliance, les princes de la confédération rhénane eux-mêmes ne feraient qu'obéir, en sens inverse, à la nécessité qui les avait forcés de lui sacrifier leurs anciens engagements avec l'Autriche et la Prusse; l'alliance du plus fort leur étant toujours imposée sous la condition d'*être* ou de *n'être pas*.

Cependant elle restera encore une des époques les plus remarquables de la vie de Napoléon cette dernière période de quinze mois qui vit s'affaisser successivement une domination égale à celle de Charlemagne, plus miraculeuse que celle de Charles-Quint, né sur le trône, et que s'était si rapidement

appropriée, dans ce siècle, par son seul génie, un jeune guerrier sans aïeux, qui, en relevant pour lui le trône abattu des Bourbons, avait ébranlé tous les autres par ses victoires, et placé pendant quelque temps le sien au-dessus d'eux.

Ce n'est pas dans les faits militaires, dans ce mélange de succès et de revers, les premiers si brillants pour les armées françaises, les seconds si décisifs contre leur chef, qu'on trouverait les plus grands sujets d'étonnement. L'habileté du général, la bravoure des troupes, ne parviennent jamais à maîtriser toutes les chances de la guerre, le plus capricieux comme le plus terrible de tous les jeux de hasard. Mais ce qui peut surprendre, ce qui a besoin d'être expliqué, c'est comment la France, qui venait de voir se dissoudre, à la fin de 1812, sans laisser presque aucun débris, la plus nombreuse et la plus puissante armée qu'elle eût jamais formée, put, au printemps de 1813, mettre en campagne une nouvelle armée presque aussi forte, sans affaiblir les garnisons des diverses places qu'elle occupait en Allemagne, sans rappeler les vieilles troupes qui disputaient encore l'Espagne aux Espagnols, aux Portugais et aux Anglais réunis.

Cet effort, qui paraît si supérieur au pouvoir d'un seul homme, mérite bien d'être considéré dans toutes ses causes et dans tous ses effets.

J'ai dit plus haut que, lors même que l'expédi-

tion de Russie aurait eu le résultat qui, depuis vingt ans, était réservé partout à nos armes, telle était cependant, en France, la disposition de l'esprit public, qu'on y aurait accueilli sans ivresse des succès stériles pour la paix. Je pourrais même ajouter qu'après les trois grandes batailles qui furent suivies de la prise de Moscou, l'opinion allait jusqu'à s'alarmer de victoires qui ne devaient ni alléger les impôts, ni affranchir nos ports, ni modérer pour le commerce les rigueurs du système continental; et qui pouvaient rendre la guerre interminable contre une nation inépuisable en hommes, et mieux défendue encore par son climat que par ses soldats. Quant à des revers, on était loin alors de les supposer possibles. Qu'on juge donc de l'impression que durent produire la nouvelle de la retraite, ou plutôt de la déroute de cette grande armée; celle de la perte de ses caisses, de ses équipages, de ses chevaux, de toute son artillerie; et, peu de jours après, l'arrivée subite de Napoléon, accompagné d'un seul de ses grands-officiers, comme si, seul aussi, il avait survécu à cette immense ruine! On apprenait en même temps que la Prusse, qui avait marché dans nos rangs contre la Russie, allait marcher dans les rangs russes contre nous; que plusieurs armées russes se dirigeaient vers l'Allemagne, et occupaient déjà la Pologne. La double alliance de l'Autriche avec la

France n'était pas une garantie contre sa politique ; on savait que toute la nation allemande, quelle que fût la politique de ses souverains, ne voulait plus supporter le joug de Napoléon. L'influence de ces associations, qui avaient multiplié leurs affiliés dans les diverses classes, dans les universités, et jusque dans les écoles, se montrait à découvert : elles avaient été longtemps comprimées, elles étaient alors évidemment protégées, et, d'après les prétentions exprimées par leurs chefs, il paraît qu'on leur permettait d'espérer que l'affranchissement de l'Allemagne ne se bornerait pas à celui d'un pouvoir étranger. Il n'était donc plus douteux que cette confédération européenne, que Napoléon avait dirigée contre la Russie, tendait à se tourner tout entière contre lui, sous l'impulsion de la Russie. Des émissaires répandaient même que, loin d'envelopper les Français dans leurs ressentiments, les souverains unis ne voulaient que les délivrer, avec le reste de l'Europe, de la domination de Napoléon; et d'autres insinuations allaient jusqu'à faire entrevoir que la paix du monde pourrait être assurée pour de longues années, sans que le gouvernement de France éprouvât d'autres changements que celui de son chef.

Disposition des esprits en Allemagne.

Napoléon avait trop multiplié partout les moyens de police (expédient qui, en décelant les inquiétudes du pouvoir, révèle souvent aux mécontents

sa faiblesse), pour qu'aucune de ces circonstances pût lui échapper. Il lui était souvent arrivé de répondre aux assurances de dévouement qui le poursuivaient dans d'autres temps : *C'est pour les revers, s'il en arrive, qu'il faut me garder votre zèle ;* et il découvrait chaque jour qu'une partie de ceux qui s'étaient attachés au char de ses prospérités n'étaient pas préparés pour une telle épreuve. Il apercevait aussi qu'il ne pouvait plus exercer, sur la nation proprement dite, son ancien prestige ; elle jugeait avec discernement ses services et ses fautes, ses grands talents et leurs écarts, la force et les inconvénients de son caractère ; mais, je le répète, il revenait malheureux, et cette nation, qu'on dit vaine et légère, est surtout éminemment généreuse pour le malheur. Il n'avait pas encore éprouvé de revers, et la leçon de l'adversité pouvait écarter de ses hautes qualités tout dangereux mélange ; la France respectait en lui (car il avait rétabli et il maintenait encore pour lui du respect en France) l'homme supérieur qui, treize ans auparavant, avait sauvé le pouvoir public du naufrage ; qui, loin d'y renoncer au moment du danger, se disait encore assez fort pour le défendre : et tout en déplorant les dernières pertes, elle ne montrait pas d'abattement parce qu'il ne se montrait pas abattu.

Aussi, au milieu de ce deuil qui, dans chaque

village, atteignait plusieurs familles, les nouvelles levées de soldats n'offraient-elles ni retard ni résistance. Jamais plus de conscrits ne se trouvèrent plus promptement réunis aux divers corps auxquels ils devaient être attachés.

Motifs qui influent sur la promptitude avec laquelle de nouvelles levées d'hommes s'effectuent en France.

La France avait trop de fois éprouvé, depuis 1789, la perfidie des suggestions étrangères; celle d'abandonner Napoléon à sa mauvaise fortune venait en partie de cette source; elle la repoussait. Il suffisait que ses frontières fussent en danger, pour que tous les Français qui pouvaient porter les armes fussent prêts à marcher contre ceux qui les menaçaient, quels qu'ils fussent, et sans compter leur nombre. Et ce fut contre ce sentiment unanime que les tentatives de renouveler les discordes civiles échouèrent, dans les provinces mêmes qu'on y supposait les plus disposées. Rien d'ailleurs n'annonçait alors de la part des étrangers l'intention de favoriser le rétablissement de la dynastie des Bourbons dans ses droits. Les vœux qui se prononcèrent dans l'intérieur, au mois de mars 1814, étaient muets; rien sans doute n'était encore assez bien préparé pour cette autre phase, puisque ceux qui y concoururent le plus efficacement se rangeaient encore la plupart autour de Napoléon. Enfin, lorsque l'ennemi frappait aux portes de l'État, une seule pensée occupait la nation : c'était la défense de son territoire; et déjà il ne

fut plus douteux qu'au nom de ce devoir on ne vît sortir de ses rangs plusieurs centaines de mille hommes, qui seraient équipés, armés, enrégimentés, en moins de deux mois. Les difficultés étaient grandes, mais moins dans les hommes que dans les choses.

Napoléon avait eu soin de faire répandre, dans ces premiers moments, que les étrangers connaissaient trop bien les Français pour essayer de rompre le mur d'acier qu'ils formeraient sur les frontières; que si la conquête d'une longue paix lui avait été refusée sur les bords de la Moscowa, elle ne lui échapperait pas entre le Rhin et l'Elbe; que, s'il avait d'abord dépassé ces limites, c'était pour les faire d'autant plus respecter par les autres puissances, lorsqu'il les aurait fixées définitivement dans leur proportion naturelle; que la France n'aurait pas besoin de garder cette foule de places étrangères qu'occupaient encore ses garnisons, et de provinces lointaines qui s'étaient données à elle, ou qui lui avaient été abandonnées par des traités; mais que, même avec l'intention de ne pas les garder, elle devait ne pas les dégarnir de ses troupes, pour se montrer d'autant plus généreuse par leur concession, à l'époque de la paix générale; et, jusque-là, pour inquiéter l'ennemi sur ses derrières, s'il osait avancer.

Il n'y avait peut-être pas d'artifice dans ces trans-

actions que faisait avec l'opinion publique l'homme qui savait quelquefois le mieux céder à l'impulsion des circonstances, lorsqu'il ne pouvait pas leur donner la sienne. La paix, en effet, pouvait n'être pas impossible. Les étrangers avaient encore une telle idée de la puissance et des ressources de Napoléon, qu'ils auraient regardé la paix comme une victoire pour eux; et il avait lui-même tant à demander à la France, qu'il ne pouvait pas alors annoncer une autre intention que celle d'accomplir un vœu public, qui devenait chaque jour plus ferme dans son expression. Les sacrifices de la France furent grands et prompts, parce qu'il en montrait le terme, et que ce terme semblait enfin fixé par son propre intérêt.

Les nouveaux soldats qu'il parvint à réunir au premier appel furent assez nombreux pour qu'il pût même agrandir encore les cadres de l'armée. Il en profita pour augmenter le nombre des officiers, conséquemment les chances de l'avancement; et un grand nombre de jeunes gens, qui espérèrent que leurs premiers pas dans la carrière militaire seraient marqués par des distinctions, se pressèrent d'entrer dans les rangs. Il augmenta beaucoup la force numérique de son corps d'élite, divisé en vieille et jeune garde; et l'admission dans ces jeunes corps fut déjà regardée comme un avancement, quoique la paie y restât, pour la jeune

garde, la même que celle des troupes de ligne.

Le premier spectacle qu'il donna à la nouvelle armée fut la distribution des décorations et des grâces pécuniaires qu'il accorda aux plus distingués des anciens officiers et soldats. Des gratifications proportionnées à leurs grades furent assignées, sur les fonds du domaine extraordinaire, à ceux qui avaient perdu leurs équipages, et aux blessés. Un seul maréchal venait d'obtenir une dotation d'un revenu annuel de cinq cent mille francs. Napoléon voulait prouver ainsi que ses ressources n'étaient pas épuisées, et en même temps que ses dons n'étaient pas à charge à la France, le trésor du domaine extraordinaire, qu'il gardait dans son palais, étant regardé comme son trésor propre : il aurait été en effet impossible au trésor public d'y suppléer, au milieu de tant de charges anciennes et nouvelles auxquelles il fallait pourvoir.

Comme les impôts, quoique inférieurs aux dépenses, étaient déjà parvenus à une proportion qui ne pouvait plus s'accroître, et laissaient cependant aux familles riches un superflu que Napoléon ne pouvait atteindre ni par des emprunts, ressource inconciliable avec son système de gouvernement, ni par des demandes de dons volontaires, dont la médiocrité aurait blessé son orgueil et compromis son influence, il imagina, pour ces familles, un autre genre d'impôt; ce fut d'ordonner aux préfets

Création des cohortes composées de jeunes gens riches.

de lever dans chaque département, par forme de conscription additionnelle, une nouvelle cavalerie composée de jeunes gens qui devaient s'habiller, s'équiper, se monter à leurs frais : on leur promettait qu'à l'armée ils seraient considérés comme un corps d'officiers ; on avait adopté pour eux un uniforme élégant. Napoléon ne pouvait pas attendre, surtout à l'ouverture de la campagne, un grand secours sur le champ de bataille de cette brave jeunesse ; le cavalier et le cheval avaient leur éducation à faire ; mais ils prenaient rang dans l'armée ; ils renforçaient au moins en espérance l'arme qui se trouvait la plus affaiblie ; au milieu des restes de nos vieilles phalanges, ils devaient puiser ce goût pour les exercices militaires, cette passion de la gloire, qui pénètre si rapidement dans les cœurs français, et l'institution avait encore un autre but.

Malgré le grand nombre de familles nobles et riches qui avaient brigué des places à sa cour, Napoléon, qui croyait difficilement au dévouement sur parole, voulait avoir d'elles d'autres gages : leurs enfants, qu'il appelait à le suivre dans les camps, devenaient pour lui des otages. Il était arrivé que toutes les villes, françaises ou réunies, qu'il avait précédemment visitées, avaient composé pour lui une garde d'honneur de leurs principaux habitants : il disait que c'était à cette milice urbaine qu'il faisait appel dans le danger de la patrie, et, par com-

position, il admettait les fils à remplacer leurs pères. Cette jeunesse devait être divisée en cohortes, quelques-uns des officiers devaient être pris dans son sein, le plus grand nombre parmi des officiers déjà aguerris, mais que leur première éducation et leurs habitudes pouvaient mettre plus en rapport avec leurs élèves. Le contingent que chaque département devait fournir fut plutôt indiqué qu'imposé aux préfets. Napoléon avait dicté lui-même, dans un conseil, la longue circulaire que devait leur adresser le ministère de l'intérieur. Mais on ne trompe pas la sagacité française; elle ne se méprit pas sur une combinaison qui ne tendait pas assez directement au seul but vers lequel la nation avait eu un si noble élan.

L'exécution rapide et simultanée, que prescrivait Napoléon, devait encore aggraver les difficultés de cette levée. On conçoit que les départements nouvellement réunis n'étaient pas les plus ménagés; c'était contre eux que la mesure était principalement dirigée, parce que Napoléon se défiait de leurs dispositions; elle n'était pas propre à les rendre meilleures. Plusieurs préfets crurent recommander leur zèle en dépassant la proportion qui leur était assignée; quelques autres, malgré leurs efforts, restèrent au-dessous; les uns et les autres furent blâmés. Définitivement les cohortes se formèrent; mais leur composition ne répondit pas au motif de

Napoléon, qui ne voulait atteindre que les familles riches et nobles; il ne trouva, dans le plus grand nombre de ces *conscrits privilégiés*, que des fils de fonctionnaires publics qui craignaient de perdre leurs places, ou qui espéraient en obtenir de meilleures. Napoléon crut avoir été mal secondé par les préfets. Ce soupçon fut pour lui l'occasion d'une seconde faute. Il prit à leur égard un parti qui n'était pas dans ses habitudes, et qui appartenait aux époques où les factions divisaient la France, et où les gouvernements changeaient d'agents comme de système. Ce parti fut celui d'une épuration en masse; les préfets destitués furent remplacés par des hommes qui avaient toute la fougue du premier zèle; là où les ménagements avaient été jugés nécessaires par les anciens administrateurs du pays, les nouveaux ne ménagèrent rien; et là où leurs prédécesseurs avaient déjà montré trop d'exigence, ils exagérèrent encore ce tort. Mais comme, par l'événement, la plupart des familles que Napoléon voulait atetindre, avaient détourné par quelques autres sacrifices celui qu'il leur imposait, comme il obtint définitivement l'offrande du nombre de chevaux qu'il désirait, et un corps de jeunes volontaires pris dans toutes les classes qui pouvaient supporter les dépenses de l'équipement, au lieu d'un enrôlement forcé aux dépens d'une seule classe, Napoléon regretta moins les modifications qu'il fut obligé d'ad-

mettre dans une combinaison qui n'était d'ailleurs que secondaire.

La dernière campagne avait presque épuisé la France de l'espèce de chevaux propres aux divers services militaires; sur plus de quarante mille, les dix-neuf vingtièmes avaient péri soit dans les batailles qui avaient précédé la prise de Moscou, soit dans la retraite. Il fallait remonter presque toute la cavalerie, toute l'artillerie légère, tous les équipages. La ressource d'un premier appel, qui fut fait aux chevaux de luxe, n'en produisit que quelques centaines; on en leva, par forme d'emprunt, quelques milliers sur la gendarmerie chargée de la sûreté intérieure : une réquisition sur les chevaux employés à la culture en faisait espérer environ vingt mille; elle s'effectua avec une grande rapidité; les vendeurs se contentèrent d'une promesse de paiement; le prix moyen de ces chevaux fut fixé à 400 fr.; il fut acquitté peu de temps après la livraison. Quelques milliers de chevaux furent aussi fournis par des entrepreneurs particuliers, et une partie de ceux-ci fut payée d'avance; enfin, au moment où l'Allemagne entière était prête à se soulever contre lui, Napoléon parvint encore à se procurer un supplément considérable de chevaux dans les provinces entre le Rhin et l'Elbe, et même dans le Holstein et dans le Mecklenbourg. Il avait chargé de ces achats plusieurs officiers-généraux

de cavalerie accoutumés à vaincre de plus grands obstacles; il correspondait lui-même avec eux, et ils le servirent au delà de ses espérances; ils étaient, il est vrai, autorisés à se montrer faciles sur le prix et à le payer comptant.

Le mois de janvier 1813 était à peine expiré que l'important service des remontes était déjà assuré; mais il restait à équiper la cavalerie; à rétablir toute l'artillerie; à habiller une grande partie de l'infanterie; à réparer une perte immense d'armes de toute espèce; à rassembler dans toutes les places frontières des approvisionnements en munitions de siége; et Napoléon voulait qu'elles en fussent pourvues pour six mois. Les mesures énergiques ne répugnaient pas à son caractère; mais il savait bien qu'il n'aurait pas le pouvoir, et il n'avait pas la volonté, de renouveler celles qu'avait employées, vingt ans auparavant, la Convention nationale. Il avait souvent répété que ce n'était plus par la terreur qu'on pouvait gouverner la France; qu'on ne parviendrait jamais à y introduire, pour l'armée de terre, le mode sauvage de recrutement dont l'Angleterre s'était souvent servi pour sa marine; que les cultivateurs français ne se soumettraient pas, comme les Allemands, à nourrir, à héberger gratuitement des corps de troupes en marche; et que, si l'on pouvait faire en France des réquisitions de grains, de fourrages, de chevaux, ce ne pouvait

être qu'à titre d'avance et sous la condition d'en payer le prix aux propriétaires. Ce n'était pas impunément, surtout dans le moment du danger, qu'une telle profession de foi, fondée sur le sentiment public, aurait pu être rétractée. D'ailleurs, quelque extension que Napoléon eût voulu donner aux réquisitions, jamais il n'aurait pu en obtenir des secours assez prompts, ni cette homogénéité d'éléments qui doit faire, de la plus nombreuse armée, un seul corps dont les membres soient assez en rapport entre eux pour obéir tous à une seule tête.

C'était surtout à des bataillons improvisés, comme les soldats de *Cadmus*, que l'application de cette règle était nécessaire ; il importait que, dans les rangs, l'uniformité des armes et des effets d'équipement rapprochât d'autant mieux les plus jeunes soldats des plus vieux, et que l'exemple de ceux-ci fît l'éducation des autres pendant qu'ils marcheraient des garnisons intérieures au champ de bataille. Mais, pour que les nombreuses manufactures et les ateliers, qui devaient, en si peu de temps, et d'après des modèles uniformes, livrer les armes de toute espèce, les habillements de toute nature, les divers ouvrages de sellerie, etc., etc., se multipliassent et multipliassent leurs produits dans la proportion des besoins et dans une exacte conformité, il fallait, en 1813, un autre concours,

d'efforts que celui qui avait préparé les premières campagnes révolutionnaires. Comme, à cette dernière époque (1813), c'était surtout parce que tant de propriétaires nouveaux avaient des intérêts réels à préserver contre une invasion ennemie, que tant de nouveaux défenseurs couraient aux armes, il n'aurait pas été prudent de s'emparer violemment des magasins, pour recruter l'armée. De nombreux entrepreneurs se présentaient pour tous les services, et sans une notable augmentation dans le prix des marchés, quoique la disette de 1812 eût encore conservé quelque influence sur le prix de la main-d'œuvre. Mais ces entrepreneurs demandaient des sûretés pour leurs paiements ; et, comme la dépense de l'armement et de l'équipement de quelques centaines de mille hommes excédait la limite des capitaux qu'ils pouvaient employer à leurs approvisionnements, plusieurs demandaient des avances. Les impôts ordinaires continuaient de se payer avec exactitude ; mais ils n'avaient pas tout à fait suffi pour solder les dépenses de l'année précédente, qui s'étaient déjà trouvées fort augmentées, et les ressources de celle qui commençait se trouvaient d'autant plus disproportionnées avec tant de besoins nouveaux qu'elle apportait avec elle. Dans la recherche des moyens extraordinaires, qu'il fallait cependant employer, Napoléon eut un moment la pensée d'offrir pour gage aux entrepre-

Insuffisance des revenus publics pour acquitter tant de nouvelles dépenses.

neurs une partie des obligations à terme que le roi de Prusse lui avait fait remettre en 1807 [1], lors du traité de Tilsitt, qui lui rendit sa couronne. Ces engagements étaient souscrits par les plus riches propriétaires de ce royaume; ils représentaient une valeur de près de 140 millions. Et quand j'objectais que les fournisseurs ne pourraient tirer aucun parti d'un tel gage, surtout au moment où la Prusse venait de rompre tous ses traités avec la France, Napoléon me répondait par l'exemple des Romains, qui, au moment où Annibal se proposait de faire le siége de Rome, trouvèrent des acheteurs pour le terrain sur lequel était assis son camp. Mais il fallait trouver un expédient meilleur; nous n'en eûmes le mérite ni le duc de Gaëte ni moi; ce fut par le duc de Bassano [2] que la proposition en fut faite. Il avait appris, en traversant la France, à son retour de Pologne, que les *communes* possédaient de grandes propriétés rurales, dont elles ne tiraient presque aucun parti; il pensa qu'en les convertissant en nouveaux domaines nationaux, on pourrait les vendre avec un grand avantage pour l'État et pour l'agriculture. Il y avait sans doute des objections à faire; le gouvernement, tuteur

Les immeubles des communes sont mis en vente, sous la condition d'en remplacer le produit pour elles, en rentes sur l'État.

1. Il a déjà été dit qu'en 1814, après le 31 mars, toutes ces obligations furent annulées et remises au roi de Prusse.

2. M. de Bassano avait passé de la secrétairerie d'État au ministère des affaires étrangères.

naturel des communes, allait faire un singulier usage de son droit de tutelle, en procédant contre elles, à son profit, par expropriation forcée. On pouvait aussi opposer que la plupart des immeubles des communes offraient un pâturage libre et facile aux bestiaux des pauvres habitants qui n'avaient pas d'autre propriété; et que leur enlever cette ressource, c'était mettre à contribution la pauvreté, mode d'impôt le moins productif et le plus dur. Mais, sans se borner à l'allégation péremptoire de la nécessité, laquelle ne justifie pas tout ce qu'elle explique, les partisans du plan proposé citaient des exemples; ils rappelaient que, dans l'origine, les terres vagues sans culture, et conséquemment sans autre propriétaire que les anciens seigneurs du lieu, n'avaient été abandonnées par eux aux communes que sous la réserve d'en détacher successivement les parties qu'ils voudraient faire cultiver; qu'un grand nombre avait usé de ce droit et avec un grand avantage pour eux et pour l'intérêt général de l'agriculture; que le résultat de ce partage présentait encore en divers cantons le contraste de prairies malsaines qui nourrissaient difficilement quelques faibles et maigres troupeaux (c'était là la part dont disposaient en commun les habitants), et de riches plaines qui, mieux fécondées par l'intelligence active d'un propriétaire indépendant, fournissaient annuellement une nourriture beaucoup

plus salubre à des troupeaux beaucoup plus beaux et incomparablement plus nombreux; qu'il n'était pas, au surplus, question d'enlever aux pauvres habitants des campagnes la totalité des pâturages communaux, ni même de renouveler avec eux, aux mêmes conditions, le partage qu'ils avaient fait autrefois avec leurs anciens seigneurs; qu'on ne mettrait en vente que la partie de ces pâturages dont ils ne faisaient qu'un stérile emploi; qu'on remplacerait pour eux cette vaine jouissance par un revenu réel, en leur donnant l'intérêt du prix capital de la vente; que le produit des terres arables des communes serait aussi soldé pour elles par une rente égale au loyer qu'elles en obtenaient; qu'elles conserveraient, au surplus, l'entière propriété de tous les bâtiments et emplacements d'un usage commun pour les habitants, tels que les hôtels des mairies, des tribunaux, les halles et marchés, etc., etc. On se pressa de consulter tous les préfets, et la consultation probablement faite de manière à dicter d'avance les réponses, les rendit à peu près uniformes. Tous connaissaient l'urgence des besoins; la plupart étaient des administrateurs nouveaux, qui devaient leur nomination à des protestations de zèle encore trop récentes, pour qu'ils osassent les rétracter; ils purent regarder l'espèce d'échange offert aux communes comme une transaction qui leur épargnerait l'aggravation des im-

pôts et l'abus des réquisitions en nature. Plusieurs même eurent l'occasion de reconnaître, dans la communauté du pacage, dans l'administration des propriétés municipales qui étaient affermées, plus d'abus que les communes ne pouvaient y trouver de profits. Les états d'évaluation, qui leur avaient été demandés, furent dressés et parvinrent avec une incroyable rapidité; leur résultat fut encore plus étonnant; le produit de la seule vente des immeubles qu'on présentait comme à peu près inutiles aux communes devait excéder 300 millions; et Napoléon, qui, sur les premiers aperçus, regardait déjà cette ressource comme disponible, se pressa, même avant que les adjudications fussent commencées, d'en appliquer une portion à couvrir le déficit du budget de 1812, d'en attribuer une autre plus forte au budget de 1813, qui avait à pourvoir, dans les premiers mois, à la plus grande partie des dépenses de toute l'année; et ces deux emplois laissaient encore quelque reste pour de nouveaux cas imprévus.

Cette opération a été vivement censurée en 1814. Elle avait trouvé, en 1813, l'opinion publique assez bien disposée, pour que, sur tous les points de la France, de nombreux adjudicataires se fussent présentés et sans aucune défaveur publique aussitôt que quelques immeubles communaux furent mis en vente. Les principaux habitants de chaque commune

furent les premiers enchérisseurs; les convenances particulières multipliaient les concurrents, et élevaient le prix des enchères au delà des espérances; aucun mécontentement n'éclatait de la part des communes; les acquéreurs de leurs biens n'éprouvaient aucun trouble de leur part; elles ne murmuraient pas contre la fixation, quelle qu'elle fût, de leur indemnité, qui devait consister en rentes sur l'État; mais cette disposition de l'esprit public était peut-être moins l'effet de l'influence d'une seule volonté, qui commençait à déchoir du privilége de ne pas rencontrer d'obstacle, que d'un consentement unanime de tous les Français à un grand et dernier effort, dont le prix devait être la paix du monde. Cependant la vente simultanée de tant de parcelles d'immeubles ne pouvait pas être assez rapide pour satisfaire l'impatience de Napoléon; il avait affecté sur les recouvrements futurs de cette vente des biens communaux, 77,500,000 francs au budget de 1812, 149 millions au buget de 1813. Cette subvention, qui n'était pas un secours présent, ne suffisait pas encore tout à fait à l'un et à l'autre budget; au premier, pour solder sa dette arriérée envers des créanciers auxquels on demandait de nouveaux services; au second, pour suppléer à la disproportion du produit des impôts, surtout dans les premiers mois sur lesquels s'appesantissait le poids des dépenses; il voulut diminuer

les inconvénients de la lenteur par de nouveaux expédients, et, pour réaliser cette affectation, il entreprit de faire de ces nouveaux domaines une monnaie disponible.

Napoléon rétrogradait ainsi, sans les avoir, vers les pratiques encore révolutionnaires qu'employait le trésor public à l'époque de son avénement au pouvoir, et lorsqu'on ne se faisait aucun scrupule de substituer aux paiements réels, dont on avait pris l'engagement, de simples promesses de paiement. Sa manière de définir le crédit était celle-ci : *le crédit est la dispense de payer comptant;* sans se souvenir que la première condition du crédit est la libre convention de l'empruteur et du prêteur; et, se bornant à sa définition, il en concluait que, par le privilége du crédit, la substitution d'une simple promesse de paiement équivalait à un paiement réel sans autre condition.

A l'exemple qu'on lui citait des derniers ministères de Louis XVI, qui avaient achevé de perdre le crédit de la France quand ils avaient voulu payer, en simples promesses, les rentes sur l'État, il opposait celui de l'*Assemblée constituante* et celui de la *Convention*, qui s'étaient fait un moyen de paiement et une monnaie des domaines nationaux, et qui, presque sans impôts, étaient parvenues à acquitter de cette manière toutes les dépenses publiques. Et il se pressait d'écarter les objections que devait na-

turellement provoquer un tel exemple en disant qu'il y avait, entre ce qu'avait fait la Convention par le moyen des domaines nationaux, et ce qu'il voulait faire par le moyen des biens communaux, la distance de l'usage régulier aux abus, et la différence d'un *papier de crédit* remboursable par cinquième de six mois en six mois, et portant intérêt, à un *papier-monnaie* qui devait avoir un cours forcé pendant un temps indéterminé; celle enfin de quelques dizaines de millions à quelques milliards. Ce fut d'après cette théorie qu'au moment où il chargeait les préfets de mettre partout en vente les biens des communes en exigeant des acquéreurs le paiement du prix de leur adjudication par cinquième en trente mois, il ordonna à la caisse d'amortissement, qui devait recouvrer successivement ce prix aux échéances, de souscrire et de verser au trésor public environ 236 millions de bons au porteur pour être affectés aux budgets de 1812 et de 1813, comme supplément de ressources.

Il accueillit cependant sans aigreur une note dans laquelle je lui exposais que tous les marchés, faits par les ministres, promettaient aux entrepreneurs de leurs services que les ordonnances qui leur seraient délivrées seraient payées comptant; qu'une promesse de paiement, substituée au paiement réel, ne serait plus qu'une valeur incertaine soumise à l'arbitrage du marché public sur lequel le porteur

pourrait la mettre en vente; que si ces nouveaux *bons* de la caisse d'amortissement ne s'y négociaient qu'à 20 pour cent de perte, les créanciers, condamnés à les recevoir au pair, seraient frustrés du cinquième de leur créance, et qu'ils trouveraient inévitablement le moyen de faire retomber cette perte sur le trésor public; qu'ils ne pourraient pas se dispenser de négocier ces valeurs, puisque la plupart d'entre eux étaient souvent obligés d'escompter les ordonnances qu'ils recevaient lors même qu'elles n'avaient pas plus de vingt à trente jours d'échéance; qu'un pareil mode de paiement ne serait en dernière analyse qu'un emprunt forcé fait par l'Etat à ses propres créanciers, c'est-à-dire à des prêteurs sans capitaux et sans crédit; que des prêteurs de cette classe ne pourraient être que les courtiers du discrédit public; que de telles mesures renouvelleraient les embarras et les pertes, dont son gouvernement s'était affranchi depuis près de neuf ans; qu'elles ne seraient pas un remède, mais peut-être un danger de plus dans un moment de crise; que c'était sans doute dans l'intention de donner plus de faveur aux nouveaux bons de la caisse d'amortissement, qu'on lui proposait de les déclarer admissibles en paiement des biens communaux; mais que cette faveur même contribuerait vraisemblablement encore à leur dépréciation, puisque, pour rendre leur condition meilleure, les

acquéreurs qui voudraient en faire emploi auraient intérêt de conspirer contre leur crédit; qu'enfin les premiers porteurs eux-mêmes défendraient mal ce crédit, parce que les fournisseurs de l'État avaient toujours dans les mains une garantie suffisante contre l'inexactitude d'un pareil débiteur, et le moyen de s'ouvrir encore plus de chances d'indemnité que la violation de leur traité ne pouvait leur offrir de perte.

Napoléon se borna à inscrire ces mots en marge de la note : *Avant de critiquer ce plan, il aurait fallu en proposer un autre.*

A la vérité, la situation des finances était telle qu'il n'y avait à choisir qu'entre les mauvais moyens; la meilleure excuse pour celui qui prévalait était d'épargner à la France la surcharge de nouveaux impôts; il faisait d'ailleurs trouver aux communes un revenu équivalent à celui que pouvaient leur produire les immeubles dont elles étaient dépossédées.

C'était pour la conquête de la paix que Napoléon avait demandé, et si promptement obtenu, la nouvelle levée d'hommes nécessaire pour remplir tous les cadres de l'armée; et l'élan national, qui se manifesta pour ce premier effort, ne se serait peut-être pas démenti pour les autres sacrifices qu'il aurait réclamés au nom du même intérêt.

La France n'en aurait refusé aucun pour obtenir,

dans la paix du monde, une part honorable pour elle. Mais à peine Napoléon eut-il rassemblé assez de soldats pour résister aux ennemis du dehors, qu'il crut n'avoir plus de résistance à craindre pour les autres sacrifices qu'il imposerait à l'intérieur; et muni de son instrument favori, la force, il se dispensa bientôt des premiers ménagements qu'il avait montrés pour l'opinion publique; il répéta plusieurs fois que, *pour être digne de lui, la France devait s'abstenir de vœux pusillanimes; que le premier de ses vœux devait être de venger sa gloire offensée; que la seule paix qui lui convînt était celle qu'elle commanderait par de nouvelles victoires, et qui lui laisserait toutes ses conquêtes.* Il exaltait aussi les jeunes courages de la nouvelle armée à laquelle il promettait en gloire, en honneurs, en récompenses, en succès, l'héritage des vieux soldats qu'il avait perdus; et, en revenant ainsi à son ancienne habitude d'associer principalement à sa cause les ambitions militaires, il ne se disait pas assez qu'il pouvait en détacher, de plus en plus, des défenseurs bien plus nombreux dans cette foule de propriétaires et de négociants qui ne voyaient pour eux qu'une perspective de charges nouvelles, et de pères de famille qui ne se résignaient pas à n'avoir produit qu'une génération de soldats. Ainsi, en se trouvant alors comme entraîné par la force des choses à ne plus considérer dans la France que cette

levée de quelques cent mille combattants qu'il pouvait faire sur son territoire, et à promettre au centième de la population la préférence des honneurs et des grandes distinctions, il tombait dans l'inconvénient, si grave en ce siècle, d'instituer une nouvelle caste privilégiée : entreprise au-dessus de toute puissance ; car de tous les impôts le plus difficile à maintenir aujourd'hui serait celui qui blesserait plus encore les vanités que les fortunes.

Aussi arrivait-il bientôt à ceux même qui, deux mois auparavant, dans l'espérance de la paix, avaient montré le plus de zèle pour opposer une barrière à l'ennemi, et presser la levée des troupes, qui déjà couvraient nos frontières, de dire assez haut : *L'empereur n'est pas changé ; la leçon du malheur est perdue ; quand finira la guerre s'il retrouve sa fortune ? et quelle sera la paix s'il succombe ?*

C'était parce que des opinions à peu près semblables s'étaient déjà manifestées dans les départements, pendant le premier mois de 1813, sans cependant qu'elles eussent retardé le recrutement, que Napoléon avait imaginé la création de cette nouvelle milice composée des enfants des familles anciennes et riches ; et quelques préfets, quelques administrateurs locaux avaient supporté la peine des murmures qu'ils n'avaient pas étouffés ; mais c'est dans l'intérieur de son palais que, à la fin de février, un

homme[1], dont le dévouement à sa personne et à son gouvernement ne pouvait assurément être contesté, faisait devant moi la réflexion que je viens de citer: je pourrais en rappeler beaucoup d'autres semblables.

Et, dans un tel état de l'opinion, on peut juger de l'accueil qu'elle réservait définitivement à cette nouvelle mesure de finances, et qui devait jeter dans la circulation plus de deux cents millions de promesses de paiement hypothéquées sur la vente à peine commencée des biens communaux.

Napoléon s'obstinait à dire que cette création et cette expansion de 200 millions de valeurs nouvelles donneraient au dehors une grande idée de ses ressources, et en même temps une grande activité à tous les services; il feignait même de se persuader, et il voulait au moins persuader autour de lui que ceux qui recevraient en paiement ces valeurs seraient intéressés à en soutenir le crédit. Il se complaisait à penser que cet expédient le dispenserait d'autant mieux d'ouvrir aux besoins du trésor public l'espèce de trésor personnel qu'il conservait dans les caves des Tuileries; et, en gardant cette réserve intacte, il croyait accréditer d'autant mieux l'opinion exagérée qu'il voulait donner de ses ressources pour des cas extrêmes.

1. Le comte de Lavallette.

Le trésor public persistait à répéter que le crédit des nouvelles valeurs, qu'il voulait faire entrer dans les paiements, ne dépendait pas de la confiance de ceux qui les recevraient, mais uniquement de la cupidité de quelques prêteurs de profession accoutumés à exploiter les besoins des entrepreneurs; que la présence de moins de 20 millions de tels effets, en quête d'acheteurs sur la place publique, suffirait pour épuiser toutes les ressources de ces escompteurs, et pour élever peut-être le taux de l'escompte à 20 et 30 pour cent sur des effets, dont quelques-uns devaient avoir trente mois de terme, et dont les plus courts dépassaient de moitié la limite des échéances commerciales; qu'au delà de ces 20 millions la prime d'assurance pourrait n'avoir plus de bornes; que, définitivement, les entrepreneurs ne livreraient cependant au ministère que l'équivalent de ce qu'auraient produit réellement pour eux les valeurs données en paiement par le trésor public, en supposant même qu'ils ne se prévalussent pas de son exemple, pour être aussi peu exacts dans leurs livraisons qu'il l'aurait été envers eux dans son mode de paiement.

Le trésor public (que je demande la permission de personnifier) objectait encore que Napoléon, en refusant alors de concourir à son assistance par quelques prélèvements sur les fonds de son domaine extraordinaire, livrerait l'opinion à l'alternative de

douter de l'importance de cette ressource, ou de croire qu'elle était conservée dans un autre intérêt que celui des besoins publics.

Quand je me rappelle les discussions qui occupaient, à cette époque et presque chaque jour, les conseils ministériels, rien ne me paraît plus inexplicable que l'ardeur impatiente avec laquelle Napoléon, poursuivant l'exécution des diverses mesures qu'il avait prescrites à chaque ministère, dictait d'abord ses ordres à chacun d'eux, et la patience avec laquelle il se prêtait à toutes les controverses. Il pesait les difficultés, et paraissait d'abord transiger avec elles; mais il arrivait presque toujours qu'à la suite de ces conseils, chaque ministère recevait quatre ou cinq dépêches qui, pour *ultimatum*, maintenaient la première résolution qu'il avait annoncée.

Je n'en ai jamais reçu un plus grand nombre que dans les quatre premiers mois de cette année; elles m'apportaient, dans une expression pressante, et absolue, des ordres souvent inexécutables pour le temps, et pour le lieu. Des difficultés de toute nature se renouvelaient chaque jour. Mais j'avais moins que jamais alors la ressource de la retraite. Rassuré, comme j'avais droit de l'être, par la droiture de mes intentions, par la constance de mes efforts, lorsque dans ses lettres il se plaignait de l'inexécution de ses commandements, je me pré-

sentais à lui, son ordre à la main; je lui opposais avec simplicité l'autorité des chiffres; j'évitais la discussion; je me bornais aux preuves arithmétiques; et il se résignait à n'exiger définitivement que le possible. C'était la première fois qu'il rencontrait dans les choses une résistance supérieure aux efforts de ceux qui le servaient : elle l'étonnait sans l'éclairer.

Diversité des soins auxquels se livrait personnellement Napoléon.

Je dois le dire, malgré cet état de contrariété qui jetait nécessairement de l'incertitude dans une partie de ses plans, on retrouve encore dans ce déclin de sa puissance de nombreux éclairs de cette force d'âme, de cette puissance de volonté, attributs de l'homme extraordinaire qui ne s'abandonne pas lui-même lorsque tout l'abandonne. Sa prévoyance qui descendait aux moindres détails, sa surveillance souvent minutieuse, son habitude d'employer sur chaque fait plusieurs moyens de contrôle, ne perdirent rien de leur activité.

Je lui avais fait connaître les résultats de la dévastation des caisses de la grande armée dans la retraite de Moscou; la fidélité des agents du trésor public aurait pu ne laisser aucun doute sur l'exactitude des évaluations. Il ne s'était pas borné à demander un rapport contradictoire au comte Daru, placé au centre des événements, et le 3 janvier, il me demandait à moi-même [1] un nouveau rap-

1. « Je vous envoie les états que m'adresse le comte Daru ; je

port sur celui que lui avait fait ce ministre. Il n'y avait malheureusement rien à rabattre sur les premiers calculs.

Ses journées entières étaient employées, soit à des conseils, soit à des revues militaires auxquelles il appelait chaque corps de la nouvelle armée qu'il organisait ; il réservait pour les nuits cette correspondance quotidienne qu'il entretenait avec ses généraux, ses ministres, avec les aides de camp et les officiers d'ordonnance, auxquels il avait donné des missions spéciales. C'était aussi dans ces travaux nocturnes qu'il compulsait cette foule d'états et de renseignements qu'il avait reçus chaque jour ; il aimait surtout à trouver dans ces recherches quelque ressource nouvelle de finances; et c'est ainsi, par exemple, qu'ayant reconnu que le commerce de Bordeaux, auquel il avait fait une forte avance de ses propres deniers, n'avait pas acquitté cette dette, il décidait [1] que le trésor public en suivrait le recouvrement par ses agents.

« désire que vous me remettiez un rapport à cet égard, et que « vous me fassiez connaître s'il reste encore quelques fonds dans « la caisse du payeur. Sur ce, etc.

« *Paris*, 3 *janvier* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

1. « Le ministre du trésor demandera à M. de Labouillerie le « compte de ce qui m'est dû par les négociants de Bordeaux, afin « que le trésor public suive le recouvrement des lettres de change « qu'ils ont souscrites. Sur ce, etc.

« 4 *janvier* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

Quoique les avant-postes russes occupassent déjà une partie de la Pologne, il voulait que les Polonais conservassent encore le désir et l'espérance de se défendre, et qu'ils ne se crussent pas abandonnés par lui; il voulait surtout ne pas laisser sans secours les familles polonaises qui, s'étant déclarées pour lui, redoutaient les vengeances de la Russie: et, malgré l'extrême difficulté de pourvoir aux dépenses les plus indispensables de la guerre, il augmentait de plus de 8 millions le budget du ministre des affaires étrangères [1] pour assurer 1,500,000 francs de secours aux réfugiés lithuaniens et polonais, et un subside de 6 millions au gouvernement du duché de Warsovie, etc., etc., etc.

En même temps il s'imposait le soin de me tracer lui-même un nouveau plan d'organisation pour le service du trésor dans la campagne qui allait

1. « Mon intention est que, dans le budget des relations extérieures pour 1813, on comprenne une somme de 1,500,000 fr. « pour secours aux réfugiés lithuaniens et polonais, et une somme « de 6 millions pour subside à accorder au gouvernement du « duché de Warsovie, ce qui portera le budget de ce ministre à « 16 millions. Il est nécessaire que vous portiez en distribution, « pour le présent mois de janvier, une somme de 3 millions au « ministère des relations extérieures : cette somme comprendra « 2 millions pour la réorganisation de la cavalerie, et 1 million « sera à la disposition du ministre qui prendra sur cette somme « les fonds à accorder aux Polonais à titre de secours. Sur ce, etc.

« *Paris*, 15 *janvier* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

s'ouvrir. Cette lettre [1] est une de celles qui démontrent le plus l'étonnante flexibilité de son esprit à toute espèce de combinaison ; il regrettait ces grandes pertes d'argent faites en Russie ; il voulait surtout écarter de lui la défaveur de ces pertes ; il ne se faisait pas scrupule d'en rejeter en partie la faute sur l'agent principal du service du trésor

1. « Je désire que vous me fassiez un travail sur les fonds qui « se trouvent à la grande-armée. Envoyez d'abord un nouveau « payeur. Je pense qu'il faudrait établir à Magdebourg une caisse « centrale avec laquelle vous correspondrez, et qui aura le ma- « niement des fonds de Hambourg, Mayence, et de tous autres « points ; cela fournirait à la caisse principale. Il faudrait qu'il y « eût là un intendant, et il ferait des envois aux divers corps « d'armée suivant les circonstances et ce que vous lui prescrirez. « Il serait sous vos ordres directs, et aurait la faculté nécessaire « de juger les événements, afin de mettre les fonds en sûreté selon « les circonstances. Si cette institution avait eu lieu, nous n'au- « rions pas perdu tant d'argent. Il faudrait que tous les paiements « de la grande-armée se fissent en lettres de change ou mandats « sur cette caisse, quand même le trésor devrait perdre quelque « chose à cela. Il vaut mieux que les fournisseurs soient payés « sur un point central que de traîner l'argent et d'être obligé à « payer partout. Cet individu correspondant tous les jours avec « vous et n'étant là sous les ordres de personne autre, sa comp- « tabilité sera plus en règle. Ce serait une espèce de caisse de la « trésorerie qui paierait sur les crédits que vous ouvrirez aux dif- « férents payeurs, et pourrait acquitter pour leur compte les « différentes ordonnances. En effet, comment concevoir qu'un « payeur général, qui suit le quartier-général d'armée, qui tantôt « se trouve au milieu d'un camp, tantôt est obligé de faire le ser- « vice sur un territoire de cinq ou six cents lieues, puisse y suf- « fire ? Autant vaudrait-il que le ministre du trésor suivît mon

public, qui ne méritait à cet égard aucun reproche, et qui en aurait encouru de très-graves de sa part, si les fonds de la solde avaient été retenus trop loin de l'armée, dont ils étaient la propriété, et au salut de laquelle ils pouvaient devenir nécessaires, si quelques moyens de salut fussent restés possibles. Il voulait que je chargeasse de la direc-

« quartier-général. — Sans doute que Paris est trop loin pour « faire les paiements, mais Magdebourg est un point central; le « payeur général de l'armée sera sous les ordres du directeur de « la trésorerie. Il recevra les fonds les plus nécessaires pour la « solde, et paiera sur ses crédits en mandats sur la caisse centrale. Vous comprenez ce que je veux dire. L'ancien payeur-« général ne m'a pas satisfait; au fait, il faut convenir aussi que « sa besogne était trop difficile; bien des millions ont été perdus « par suite des circonstances, et aussi parce qu'il n'était pas prudent d'avoir à Wilna, qui est une place ouverte, jusqu'à 10 millions à la fois; l'abondance nous a nui. En attendant que ceci « soit établi, je désire avoir dans la semaine le travail que je vous « demande, et connaître les dispositions que vous avez faites pour « envoyer des fonds. J'ai perdu assez d'argent, tâchons de n'en « plus perdre. Défendez qu'il y ait une caisse à Berlin, cette caisse « doit être à Spandau qui n'est qu'à trois lieues; on peut avoir « aussi des caisses dans les places de Custrin, Stettin et Glogau; « mais de petites caisses alimentées au fur et à mesure par la « caisse centrale de Magdebourg; qu'il n'y ait à Berlin aucune « caisse; qu'il y en ait une à Spandau, mais qu'elle ne contienne « pas plus de 500,000 francs; enfin que le payeur-général de « l'armée fasse le plus possible son service en mandats sur la « caisse de Magdebourg, et qu'il n'ait pas à sa suite plus d'un « million. Beaucoup de généraux, d'officiers et d'administrateurs « prendront volontiers même des mandats payables à Paris par « le trésor public, et il n'y a pas d'inconvénient à ce que le

tion des fonds un intendant au lieu d'un comptable : c'était là une nouveauté, mais non pas une garantie ; la seule garantie efficace d'un tel service est dans une judicieuse méthode de comptabilité, dans l'application rigoureuse des fonds à leur destination légale, dans la responsabilité du payeur en chef qui, à la suite de chacun de ses actes, doit voir le tribunal suprême qui doit le juger, le ministère qui doit le récompenser ou le punir ; mais il n'y a pas de garantie pour les caisses d'une ar-

« payeur général en ait dans sa caisse autant que vous le jugerez « nécessaire. Je vous prie aussi de me rendre compte de toutes « les caisses que vous avez au delà du Rhin, à Hambourg, dans « la 32e division militaire, et à Hanovre. Vous me ferez un « rapport là-dessus ; il faut calculer que des troubles peuvent « avoir lieu dans ces pays ; il faut donc faire en sorte que, le cas « arrivant, nous éprouvions le moins de pertes possible ; il faut « non-seulement que vous portiez vos regards sur les caisses qui « ne dépendent que de votre ministère, mais encore sur les caisses « des droits-réunis et des douanes, afin que des dispositions soient « prises pour que ces caisses restent toujours peu garnies. Vous « devez aussi faire un règlement pour que les caises de la tréso- « rerie soient attelées de huit très-bons chevaux, ayant toujours « des chevaux haut le pied et qu'il y ait des charretiers de choix. « Il est nécessaire que vous me fassiez bien connaître la situation « de votre service au delà du Rhin, que vous m'indiquiez ce que « vous voulez faire et les besoins auxquels vous voulez pourvoir, « afin que je rectifie là-dessus vos idées ; *car les renseignements* « *que vous pourriez recevoir des bureaux de la guerre seraient* « *fautifs*. Sur ce, etc.

« *Fontainebleau*, 21 *janvier* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

mée, là où le climat lui seul peut détruire l'armée tout entière.

Napoléon m'indiquait, dans la même lettre, les places-fortes dans l'enceinte desquelles il supposait que les caisses de la nouvelle armée trouveraient le plus de sûreté en Allemagne, en ajoutant (chose assez remarquable) que son ministre de la guerre ne pourrait me donner à cet égard que des renseignements fautifs; et ce qui ne mérite pas moins d'être remarqué, c'est qu'il comprenait parmi ces places les forteresses même de la Prusse, déjà prête à se soulever tout entière contre lui, malgré la présence de nos garnisons. Comme il était encore maître des plus fortes places de ce royaume, il se regardait comme l'arbitre du théâtre de la guerre; l'événement n'a pas justifié cette confiance.

Ce qu'il aurait pu prévoir dans son inquiète sagacité, et surtout d'après l'exemple qu'il avait si souvent donné, c'est que, dès ce moment, il était menacé d'une guerre d'invasion de la part de toutes les forces de l'Europe, espèce de guerre qui s'affranchit de toute tactique, qui, dans sa marche, peut avoir l'irrégularité des torrents, comme elle en a l'impétuosité. Or, dans ce système, de nombreuses armées ne craignant pas de laisser sur leurs derrières des places fortes, les garnisons qui les occupent ne sont plus alors que des corps perdus, sans secours pour leur propre

pays, et sans danger pour l'ennemi qui l'attaque.

Mais si, sous plusieurs rapports, les dispositions que je viens d'extraire de cette lettre sont susceptibles de critique, elles ne méritent pas moins d'être citées comme présentant une des singularités caractéristiques du génie de Napoléon, qui, au milieu des sujets de préoccupation les plus graves, voulait, dans son inquiétude sur les détails d'exécution, pourvoir seul à tout; on eût dit que dans les plus petites choses comme dans les plus grandes, il ne connaissait rien d'inaccessible aux calculs de sa prévoyance propre. Osons dire que la pratique de cette éminente qualité provoque d'autant plus de censures, quand elle n'est pas couronnée par le succès.

Au surplus, le trésor public n'avait pas attendu ses ordres pour retirer ses fonds de Berlin. Là où Napoléon semblait n'avoir prévu que des troubles locaux, l'insurrection devint bientôt générale; et grâce aux soins des agents comptables, on n'eut du moins à regretter en 1813 aucune perte de deniers publics parmi tant d'autres pertes.

Pour refaire à neuf une grande armée, des levées d'hommes ne suffisaient pas seules; il fallait, comme je l'ai déjà dit, recréer la cavalerie tout entière. Les provinces de France n'avaient pu fournir qu'une partie des chevaux. On a vu que Napoléon avait voulu y suppléer en commandant des

achats dans plusieurs parties de l'Allemagne. La première condition de ces achats était que le prix en serait payé comptant. Le trésor public, déjà épuisé par la dépense des préparatifs intérieurs, éprouvait plus de difficultés encore pour faire trouver des fonds à point nommé dans les places étrangères où il n'entretenait pas d'agents ; souvent même il ignorait le montant des sommes à payer, les lieux, les époques. La manière ordinaire de Napoléon [1] pour prévenir de ce qu'on devait faire était souvent de reprocher de ne l'avoir pas fait ; il prévoyait qu'on ne discuterait pas l'injustice du reproche, mais qu'elle rendrait l'exécution d'autant plus prompte. Et en effet, quoiqu'il se plaignît de retards, et qu'il en accusât le trésor public, les achats au dehors furent faits partout en temps utile.

J'ai dit que, au milieu de tant de soins divers, il s'occupait quelquefois seul à compulser d'anciens comptes pour y chercher quelque ressource nouvelle ; et c'était toujours avec son irrésistible tendance à prendre ses désirs pour des espérances, et ses espérances pour des réalités. Dans l'expédition

1. « Veillez à ce qu'il ne manque pas de fonds pour payer les « chevaux achetés à Hambourg et à Hanovre ; donnez de la lati- « tude aux payeurs, et écrivez ce soir par l'estafette. Cela est de « la plus grande importance ; il paraît que le manque de fonds « m'a déjà fait éprouver des retards considérables. Sur ce, etc.
« *Paris*, 8 *février* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

de Russie, par exemple, il avait imaginé d'établir, dans le budget des deux ministères de la guerre, une subdivision pour les dépenses spéciales de la grande armée, et d'attribuer conséquemment à cette armée une sorte de budget particulier : les crédits qu'il lui avait ouverts sous cette forme devaient être employés d'après ses ordres par l'intendant-général, sauf les régularisations ultérieures qui devaient avoir lieu entre les deux ministères de la guerre et le trésor public, pour faire rentrer toutes ces dépenses dans les comptes généraux de l'État. Mais au milieu des mouvements d'une pareille expédition, toutes les dépenses faites n'avaient pas pu même être régularisées par les ordonnances provisoires de l'intendant-général : Napoléon se plut quelque temps à croire que la différence entre les crédits qu'il avait ouverts pour les différents services de la grande-armée et les ordonnances délivrées par cet administrateur supérieur était une véritable économie : sur 87 millions de crédits[1],

1. « I. Le budget particulier de la grande-armée pour 1812 était « de 60 millions pour le ministère du personnel de la guerre, et de « 27 millions pour le ministère du matériel (hors de France); total, « 87 millions. Je suis fondé à penser qu'il y a eu là-dessus une « économie de 45 millions, de laquelle il faut ôter la perte de 10 « millions. Il resterait donc, une économie de 30 ou 35 millions « en faveur du budget de l'État. Il est urgent d'avoir sur cela des « renseignements positifs; le comte Daru en a quelques-uns qu'il « faudrait qu'il vous communiquât...... Je suis impatient de voir

il ne connaissait qu'environ 42 millions d'ordonnances; il en concluait la possibilité d'une réduction de 45 millions, ou tout au moins de 36 millions dans la dépense, et il voulait trouver dans cette prétendue économie de 1812 un fonds libre pour 1813. Il n'est que trop vrai qu'il y avait un déplorable profit à faire sur la solde d'une armée qui avait acheté, par tant de victimes, ses victoires et sa retraite; mais le montant des ordonnances expédiées au quartier-général d'une armée, qui n'avait plus conservé d'organisation ni d'administration régulière, était loin de donner la juste mesure de ses dépenses réelles; les divers détachements épars avaient réclamé et obtenu des secours sur d'autres caisses que celles qui dépendaient du payeur-général; et, toute compensation faite, le

« arriver à Paris le payeur-général de l'armée, afin de régler tout « ce qui regarde l'année 1812. Sur ce, etc.

« *Paris*, 16 *février* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

II. Cette lettre contient huit pages de chiffres; Napoléon y passe en revue dans le budget spécial de la grande-armée tous les services du personnel et du matériel de la guerre; il conclut de ce que l'intendant-général n'a pas employé tous ses crédits, qu'ils excédaient les besoins, et que ce qui n'a pas été exigé pourrait être regardé comme n'étant pas exigible; il suppose, par exemple, que la dépense de la solde, évaluée d'abord, pour les sept derniers mois de 1812, à 45 millions pour la grande-armée, pourrait être réduite à 36 millions, et il termine ainsi son analyse restrictive sur le personnel.

« On voit que, s'il ne restait plus rien à acquitter sur les dé-

sort de ce budget spécial de 87 millions, destiné à solder toute la dépense de l'expédition active, devait être le même que celui de tous les budgets de ce temps; s'il offrait des excédants, c'était dans les dépenses. Il avait supporté des charges imprévues, telles que des avances considérables faites aux troupes autrichiennes, aux Polonais, à divers autres corps auxiliaires, avances dont Napoléon n'était pas en mesure de réclamer la restitution en 1813, et auxquelles plus tard la France a renoncé comme

« penses du personnel pour la grande-armée, exercice de 1812,

« il y aurait un fonds libre de	13,511,119 fr. 11 c.
« et un fonds à recouvrer pour diverses « avances de	2,100,000 fr.
« L'économie définitive serait donc sur « le personnel de	15,611,119 fr. 11 c.
« La même analyse appliquée au maté- « riel lui promettait une réduction de	22,700,155 fr. 82 c.
« Ce qui laissait l'espoir d'une économie totale de	38,311,274 fr. 93 c.»

Et après avoir indiqué ce résultat, Napoléon ajoutait :

« Je conçois que ce calcul ne peut mériter une entière con-
« fiance que lorsqu'on se sera assuré de la somme des paiements
« qui ont été faits, et qu'on connaîtra, au moins par aperçu, ce
« qui reste à payer; mais il est important de terminer prompte-
« ment cette affaire; je désire que vous me mettiez le plus tôt
« possible à portée de rendre un décret qui règle définitivement
« les fonds qui seront affectés aux dépenses de cette campagne.
« Sur ce, etc.

« *Paris*, 27 *février* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

à tant d'autres répétitions. Mais soit que Napoléon fût de bonne foi dans l'illusion qu'il s'était faite, soit que le véritable but de ses calculs hypothétiques fût de provoquer une plus prompte exposition des calculs exacts qui devaient remplacer ses hypothèses par des faits accomplis, c'est une circonstance digne de remarque dans la situation où il se trouvait alors, que ces regards jetés en arrière sur de simples détails de comptabilité, qui ne lui promettaient aucune découverte immédiatement utile, et le singulier scrupule qu'il affectait, en voulant prévenir, dans les comptes de finances, l'incertitude à laquelle il livrait sa fortune et son existence. Je ne cite que par extrait les deux lettres qu'il m'écrivit, à peu de jours de distance, pour m'expliquer ses doutes sur les comptes de la grande armée : je regrette de supprimer les détails de la seconde, qui présentait sur chaque chapitre du budget la comparaison des crédits ouverts et des ordonnances expédiées sous ses yeux ; ce que j'en ai transcrit suffira pour faire apprécier encore une fois la méthode de son argumentation sur cette matière. Napoléon espérait-il affaiblir l'impression pénible de sa dernière campagne en prouvant qu'elle aurait pu coûter 36 millions de plus? Espérait-il que cette prétendue économie sur 1812 lui laisserait un excédant de 36 millions à appliquer aux dépenses de 1813? Enfin lorsque sa politique semblait chercher

encore des illusions, au moins pour les autres, était-ce plus sérieusement qu'il espérait se créer de nouvelles ressources par cette décomposition et cette refonte arbitraire des chiffres de finances? Il y avait place pour ces motifs contradictoires dans une tête qui enfantait, presque au même moment, une foule d'idées disparates les unes des autres. Mais les comptes définitifs du trésor public finirent par dissiper les doutes dans lesquels il semblait se complaire. Il fut facile de prouver que si l'intendant-général de l'armée n'avait pas épuisé ses crédits sur les lieux, c'était parce que les corps et détachements, qui formaient les débris de la grande-armée, étaient rentrés avec un arriéré de plusieurs mois, dont ils avaient réclamé le paiement sur les caisses de l'intérieur, et que le trésor y avait pourvu; que d'ailleurs la prétendue économie que présentait le budget spécial de cette armée était plus qu'absorbée par les excédants de dépenses du budget général de l'État dans lequel ce budget spécial venait se fondre. La situation du budget général avait été vérifiée par Napoléon à son retour; et c'est même parce qu'il avait reconnu que les paiements effectivement faits par le trésor excédaient de plus de 120 millions les recouvrements réalisés alors, et de plus de 80 millions ceux qui étaient en effet réalisables, qu'il y avait affecté un supplément de ressources de 77,500,000 fr. sur le pro-

duit de la vente des biens communaux[1] ! Aussi ce dernier débat de chiffres n'eut-il pas d'autres suites; mais de pareilles controverses étaient pour lui des délassements; et ce qui est bien remarquable dans l'emploi que savait faire de son temps l'homme alors le plus occupé qui fut au monde, c'est qu'il en trouvait toujours à perdre.

Cependant à la suite d'un budget sur lequel le trésor public était encore à découvert de plus de 120 millions, indépendamment de l'arriéré antérieur, les crédits que Napoléon ouvrait chaque mois aux ministres sur le nouveau budget excédaient habituellement les recouvrements possibles. Il est vrai qu'il comprenait à l'avance parmi les ressources immédiatement disponibles pour le trésor public, ces 236 millions de nouvelles valeurs à terme qui n'existaient encore que dans son décret, et qui avaient pour hypothèque des biens communaux dont la vente commençait à peine. Il voulait qu'on les fît entrer, au moins en partie, dans tous les paiements, sans en excepter la liste civile; et que les payeurs des départements les employassent comme ceux de Paris; mais ni la solde de l'armée qui, dans cette année, devait s'élever à 216 millions, ni cette foule d'appointements modiques fractionnés par mois qui

1. Indépendamment des 149 millions affectés sur le même fonds au budget de 1813 à titre de supplément aux ressources ordinaires.

composaient la plus grande partie des frais administratifs, ni les rentes sur le grand-livre et les pensions au-dessous de 1,000 fr., et elles étaient en pluralité, ne pouvaient admettre un tel mode de paiement ; et, dans la crise où se trouvait la France, pouvaient-elles mieux convenir aux divers entrepreneurs des services qui absorbaient alors plusieurs centaines de millions, ces valeurs, dont l'échéance la plus courte pouvait encore dépasser la durée du gouvernement qui s'en constituait le débiteur ? La création du crédit demande d'autres temps et d'autres combinaisons ; et appliqué *in extremis* dans les maladies politiques, loin d'être un remède, il aggrave tous les maux.

Mais quelque justes que fussent ces raisonnements, leur sort était toujours d'échouer contre le refrain habituel de Napoléon : « *Trouvez donc des moyens meilleurs.* » Et comme une pareille découverte n'était au pouvoir de personne, il ne restait plus que l'alternative de suspendre en partie les paiements ou d'en altérer la régularité par l'alliage d'une nouvelle espèce de papier-monnaie. Napoléon avait trouvé ce dernier expédient d'autant meilleur qu'il le dispensait d'avoir recours simultanément à de nouveaux impôts sur la propriété, pendant que l'impôt de la conscription, celui des réquisitions en nature, s'appesantissaient de plus en plus sur chaque famille ; et, croyant avoir ainsi résolu l'un de ses plus pé-

nibles doutes, il mettait d'autant moins de réserve dans les dépenses qu'il ordonnait. Il avait bien le soin d'insérer dans les décrets par lesquels il ouvrait des crédits qu'une partie des dépenses serait acquittée en bons de la caisse d'amortissement; mais, comme je l'ai dit déjà, lorsque indépendamment de la solde, des rentes, des pensions, des frais généraux d'administration qui composaient la plus grande partie des dépenses, il prescrivait [1] des envois immédiats de 8 millions aux troupes françaises en Espagne, des paiements de 5 à 6 millions en or en Allemagne [2] pour des achats de chevaux, de nouveaux achats qui devaient employer une somme égale en France [3] pour le même service, etc., etc., on voit à quelle modique proportion se trouvait restreint l'emploi possible de sa monnaie auxiliaire, et à quoi se réduisaient le mérite et l'effet réel d'un tel secours!

Conditions et influence d'un système de finances dans ce siècle.

C'est un grand sujet de réflexion, dans l'état actuel de l'Europe, au milieu de tant d'intérêts nouveaux que l'industrie, le progrès des lumières, y développent chaque jour, et qui réagissent continuellement les uns sur les autres, que cette influence qu'exerce sur le sort d'un gouvernement le système de finances dans lequel il s'est engagé. La condition

1. Lettres des 21 janvier et 16 mars 1813.
2. Lettres des 1er et 13 avril 1813, etc.
3. Lettre du 25 mai 1813.

commune des nations modernes est de doter plus richement leurs chefs, mais aussi de les juger avec plus d'indépendance. Elles donnent plus de puissance pour faire le bien, elles ont acquis plus de liberté pour discerner et censurer le mal. Si elles offrent plus de ressources au fisc, elles ont aussi plus de moyens de défense contre l'imprudence ou l'injustice de ses exigences. Quel que soit un système de finances, s'il a des imperfections, elles sont bientôt mises à découvert, et se montrent surtout à tous les yeux dès les premiers moments d'une crise politique. La pire de ces imperfections est celle qui place la trésorerie d'un État en lutte contre la loi dont la violation déshonorerait un particulier, la loi des contrats. Et c'est quand une crise éclate, qu'il est d'autant plus difficile d'éviter cette lutte et que ces dangers sont plus graves.

Si l'on a recours à des ressources que des épreuves encore récentes ont déjà décréditées ; si l'on hasarde des essais, des combinaisons qui n'auraient pu réussir que par l'accord de tous les intérêts et seulement dans des moments calmes, les difficultés se compliquent; tout ce que le gouvernement laisse apercevoir d'incertitude et d'hésitation dans ses mesures, se convertit en défiance pour l'opinion publique : chacun s'isole, et cherche bientôt en soi-même le soin de son avenir, là où le gouvernement semble douter du sien. On ne croit pas à ses pro-

clamations, on juge ses actes, en augurant toujours mal de leurs conséquences. Quand il a commencé à craindre pour lui, il a cessé d'être le centre de la sécurité commune; et lorsque la contrainte de la loi arrache déjà difficilement, sous la forme de l'impôt, des secours obligés, ce serait certes bien en vain qu'on demanderait alors au crédit des secours volontaires.

Personne ne contestera que, même au commencement de 1813, Napoléon ne conservât encore un pouvoir mieux établi, n'en tînt le sceptre d'une main plus ferme et plus exercée que ces *comités conventionnels*, et ce *pentarchat directorial*, qui avaient gouverné la France depuis le mois d'août 1792 jusqu'au mois de novembre 1799. Et pourtant, ce que ces deux gouvernements, si mal affermis, avaient pu faire pour se créer des ressources dans une période de sept années de désordre, Napoléon, incomparablement plus fort et plus habile, n'aurait pas pu l'oser, lui dont la volonté était regardée depuis douze ans comme encore plus efficacement absolue que celle de Louis XIV. Ce monstrueux pouvoir, que les *conventionnels* avaient exercé par les spoliations et les proscriptions, en plaçant chaque Français entre les échafauds et les champs de bataille, Napoléon l'avait remplacé par un gouvernement fondé sur la justice et l'ordre. Il avait annoncé qu'il apportait avec lui des garanties

pour toutes les propriétés, pour toutes les personnes, pour tous les partis. C'est à cette condition qu'il avait si facilement concentré dans sa main tous les pouvoirs épars, trop nombreux pour s'entendre, trop faibles pour protéger; méprisés parce qu'ils étaient ridicules, oppresseurs parce qu'ils étaient méprisés!

Sans doute, à peine proclamé CONSUL, il était déjà plus qu'un monarque ordinaire; il allait être fondateur d'un empire. Mais il avait du pouvoir une idée trop haute pour ne pas savoir qu'il ne s'organise et ne s'établit qu'en imposant des règles au commandement comme à l'obéissance. Quand il faisait des réquisitions de soldats, cet impôt avait des limites, et offrait d'ailleurs des compensations dans les avancements rapides, dans les honneurs, les moyens de fortune, dont chaque famille pouvait avoir sa part. S'il disposait des revenus publics, c'était d'après un budget annuel revêtu du caractère de loi; et il faisait publier chaque année les comptes de leur emploi. Lorsqu'il avait renversé le gouvernement populaire dans lequel la dissémination des pouvoirs publics détruisait toute responsabilité, il avait dû prévoir que, par la forme du sien, il se rendait en effet seul responsable de tout; il ne pouvait pas oublier que, si, d'un côté, un espace immense semblait séparer ces deux gouvernements, de l'autre, ils se touchaient par un

point : que l'arbitraire les exposerait tous deux aux mêmes chances; et malgré le prestige de gloire qui lui restait, malgré la soumission qu'il trouvait encore, malgré ce dévouement de tant de nouveaux propriétaires, de tant de familles qui regardaient leur sort comme lié à sa destinée, il aurait été au-dessus de son pouvoir de renouveler le système des réquisitions révolutionnaires; on ne permet pas au mal de sortir de la même source que le bien; il faut ajouter que jamais il ne se serait servi des moyens qui avaient fait réussir ces violentes et extravagantes mesures vingt ans plus tôt.

Et c'est encore ce qui rend d'autant plus étonnant ce phénomène d'une nouvelle armée de plus de deux cent mille fantassins, de plus de quarante mille cavaliers, de plusieurs milliers d'artilleurs, qui, dans le troisième mois de l'année 1813, se trouvait déjà en état d'aller prévenir et défier, au cœur de l'Allemagne, toutes les forces de l'Europe réunies contre la France.

Première occasion perdue de faire une paix honorable.

En y comprenant les garnisons françaises de Dantzig, Hambourg, Stettin, Custrin, Magdebourg, les corps répandus tant en Espagne qu'en Italie, et les dépôts de l'intérieur, etc., la France avait encore alors plus de cinq cent mille hommes sous les armes; et la surprise des puissances fut telle, lorsqu'elles apprirent le déploiement de cette armée entre l'Elbe et le Rhin, que, si alors Napoléon avait fait précé-

der sa marche de quelques propositions conciliatrices, il était encore temps pour lui d'éviter les hasards d'une nouvelle campagne : c'était l'avis de plusieurs hommes de son conseil ; j'ai même lieu de croire que c'était aussi le vœu de l'Autriche, qui ne s'était pas encore déclarée pour la coalition, quoiqu'elle y fût résolue si la guerre éclatait. Le prince de Schwartzemberg s'en était directement ouvert avec moi pendant un court voyage qu'il fit à Paris avant le départ de Napoléon. L'Autriche, assez prudente alors pour ne plus placer sa dignité dans l'audace qui affronte les hasards, et qu'une double alliance unissait à Napoléon, voulait sans doute, comme les autres puissances, profiter de ses embarras. Mais sa position particulière la condamnait à rencontrer de graves inconvéniens partout où elle cherchait des avantages ; et, si Napoléon avait saisi ce moment d'irrésolution, il est vraisemblable qu'elle se serait contentée, pour elle, de la restitution des provinces Illyriennes, dont il ne lui avait pas ôté l'espérance, et que, sans prétendre à recouvrer sa domination en Italie, elle se serait bornée, pour la sûreté de ses anciens États, à demander que ce beau pays, au lieu d'être une province française sous un vice-roi, reçût une forme de gouvernement plus indépendante, même sous un prince de la famille de Napoléon.

Motifs de croire que l'Autriche y était disposée.

Le cabinet autrichien, toujours si lent dans ses

déterminations sur les questions les plus simples, devait en effet d'autant plus hésiter dans cette occurrence à prendre parti contre la France qu'il avait plus d'un problème à résoudre.

Si c'était avec quelque plaisir, ce n'était pas sans le mélange d'une assez grave inquiétude, que le gouvernement d'Autriche voyait se manifester dans toute sa nation, qui avait tant de revers à effacer, le désir de s'associer enfin, avec plus de probabilité de succès, aux vengeances de l'Europe entière contre la France. Il craignait que les peuples, qui se seraient armés pour l'indépendauce de l'Allemagne, ne rapportassent ensuite dans leurs foyers quelques germes d'indépendance locale.

En même temps, l'Angleterre qui, depuis plusieurs mois, négociait auprès de l'Autriche pour l'entraîner dans la coalition nouvelle, ne lui laissait que l'alternative des humiliations; les papiers anglais proclamaient qu'il n'y avait rien à espérer en capital et en intérêt sur les emprunts autrichiens négociés à Londres. On peut juger par là quel nom était réservé aux secours que le gouvernement anglais offrait de continuer au gouvernement autrichien.

Il devenait évident que la Russie promettait, pour cette campagne, de beaucoup plus grands secours en soldats que ceux à l'aide desquels l'Autriche avait, quinze ans auparavant, reconquis pour un

moment l'Italie, et ceux dont la bataille d'Austerlitz avait, sept ans plus tard, démontré l'insuffisance; l'Autriche se trouvait donc réduite à céder en effet le premier rôle à la Russie; c'était abdiquer de nouveau l'antique prééminence de son trône sur tous les trônes de l'Europe; et un empereur d'Autriche pouvait-il se résigner, sans quelque scrupule, à n'intervenir que comme stipendiaire de la puissance la plus riche, et simple auxiliaire de celle qui se montrait la plus forte dans une guerre dont le but devait être de détrôner son gendre?

Enfin Napoléon, qui disposait encore de toute la France, pouvait ramener à lui la fortune, qui ne lui avait été qu'une fois infidèle; et l'Autriche le connaissait assez pour savoir que, s'il sortait vainqueur de la nouvelle lutte, le moment serait passé pour elle d'obtenir de lui quelques concessions.

Or si, dans le conflit d'intérêts entre lesquels se débattait cette puissance, Napoléon eût pris avantage de sa politique dubitative; si seulement il en eût pris exemple pour la sienne; s'il eût donné à l'empereur autrichien, comme il pouvait si facilement le faire, de suffisants motifs de préférer ses nouveaux liens de famille à tout autre; s'il lui eût offert la perspective de se relever de ses anciennes disgrâces, de reprendre, dans l'intérêt même de l'Europe, au moins nominalement pour un grand acte, le premier rang parmi les puissances en deve-

nant leur arbitre, le rétablissement en France de l'ancienne dynastie pouvait être ajourné et pour longtemps.

Le continent ne voulait plus supporter la dictature que Napoléon avait exercée par la guerre; mais il avait besoin d'un dictateur pour la paix, et pour que cette paix, qu'on aurait appelée celle de la réforme politique, pût, après une guerre presque aussi longue et plus sanglante encore que celle de la réformation religieuse, se fonder sur un traité aussi solennel que celui de Westphalie. Par son union avec la France, l'Autriche acquérait peut-être le droit et le pouvoir de faire accéder à ce traité l'Angleterre, qui aurait pu croire alors faire un acte politique prudent en s'abstenant de soudoyer une coalition contre l'Autriche et la France réunies; et qui, en ajournant ses ressentiments, aurait imposé un long silence à ceux de la Russie et de la Prusse.

Dans l'accomplissement de ce dessein, une nouvelle espèce de grandeur pouvait s'offrir à Napoléon lui-même, celle de restituer à l'Autriche, par un acte solennel dans l'intérêt de l'humanité, la supériorité dont il l'avait fait déchoir, de donner à un ancien souverain plus d'éclat apparent pour se donner à lui-même plus de stabilité. Mais il n'appréciait pas cette espèce de gloire; il lui semblait qu'il ne se maintiendrait plus au niveau des autres sou-

verains de l'Europe s'il ne savait se maintenir au-dessus.

Les détachements de cette nouvelle armée, qu'il venait de créer par miracle, et qui se présentaient successivement à ses revues, lui montraient tant d'ardeur, toute novice qu'elle était encore, qu'il ne doutait pas que son premier exploit ne fût une victoire. Il avait bien pu faire entrer aussi les considérations qui précèdent relativement à l'Autriche dans cette foule de combinaisons qu'enfantait son imagination si féconde ; il avait même toléré quelques insinuations à cet égard dans ses entretiens particuliers, et c'était alors que l'opinion qui prédominait en lui se décelait à peu près dans ces termes : « Cette belle armée ne mérite-t-elle pas au « moins les honneurs d'une victoire ?. . On me parle « sans cesse de la paix ; les puissances qui me « connaissent ne croiront jamais que je la fasse « avec sincérité, si ce n'est pas moi qui la donne !

Paroles remarquables de Napoléon.

« L'Angleterre, qui paie à toutes les puissances « la façon de la guerre, sera plus tôt à son dernier « écu que la France à son dernier soldat.

« L'Autriche n'a plus rien à craindre de la France ; « elle a tout à en espérer ; elle n'a rien à espérer de « la Russie, elle a tout à en craindre. La France n'a « étendu ses conquêtes que pour enlever des tri- « butaires à l'Angleterre ; elle n'a plus maintenant « que des concessions à faire ; seulement, pour

« conserver sa gloire, elle ne doit faire que des con-
« cessions libres. Mais la Russie est forcée, par sa
« population et par son climat, de devenir con-
« quérante ; et elle ne pourra jamais rien rendre
« de ce qu'elle aura conquis : le sort de ses pre-
« miers alliés sur le continent sera d'être ses pre-
« miers vassaux...

« Il faut être bien aveugle pour ne pas voir
« quelle est, depuis un siècle, la tendance de la
« politique russe, et quel est son besoin : on ne
« pouvait que détourner ce torrent des plus belles
« parties de l'Europe. Je l'ai tenté ; j'ai été mal
« secondé par l'Autriche ; j'ai été trompé par la
« Turquie : l'une et l'autre pourront y perdre plus
« que la Frauce ; elles n'auront pas toujours affaire
« à un empereur tel qu'Alexandre .. Je n'ai ébranlé
« que les trônes qui voulaient renverser le mien ,
« mais je les ai tous rétablis ; j'ai rendu à tous les
« souverains le service de leur apprendre à con-
« tenir l'esprit du siècle ; c'est un autre torrent
« difficile à modérer ; ils ne se préparent pas une
« petite affaire pour eux-mêmes , en cherchant ,
« comme on le dit, à soulever leurs peuples contre
« moi... Je me suis emparé de la Hollande et des
« villes anséatiques, parce qu'elles étaient les vé-
« ritables places fortes de l'Angleterre ; c'est là
« qu'elle fabriquait ses monnaies de subsides , qui
« ont corrompu les cabinets étrangers et jusqu'aux

« agents français qui y faisaient si bien leurs af-
« faires et si mal les nôtres [1] ; c'était là qu'étaient
« placées leurs batteries contre l'industrie du con-
« tinent : voilà les envahissements qui me font
« nommer, par les gazetiers de l'Angleterre, un
« second Attila. Il est vrai qu'ils proclament cette
« puissance la bienfaitrice du monde, parce qu'elle
« ruine les manufacturiers du continent au profit
« des siens ; et parce que, sans danger pour elle,
« elle a bombardé Constantinople et Copenhague...
« La politique tortueuse et timide de l'Autriche
« devrait avoir du moins le mérite de la prévoyance ;
« c'est la seule ressource d'une ambition comme la
« sienne ; elle n'est pas avare de protestations de
« bienveillance, mais ce ne sont pas des compli-
« ments de famille que je lui demande. Pour qu'elle
« reste fidèle à son alliance avec moi, je ne lui de-
« mande que d'être prévoyante pour elle. »

Je crois transcrire, comme je les ai entendues, ces phrases que Napoléon laissait échapper au mois d'avril 1813 avant son départ pour l'Allemagne, dans les petits comités de ses soirées et plus souvent dans le tête-à-tête ; ceux qui y ont été admis ont pu en conserver, comme moi, la trace.

Il devait quitter Paris dans la première quinzaine d'avril ; les divers corps de la nouvelle armée étaient

1. Napoléon les nommait ; je m'en abstiens.

en grande partie organisés entre le Rhin et l'Elbe, et près d'entrer en campagne. Les maréchaux et généraux, lieutenants de Napoléon, étaient allés prendre les commandements qu'il leur avait assignés. Des mesures étaient prises pour assurer successivement à chaque corps des renforts fournis par les dépôts de l'intérieur, où ils devaient être remplacés par de nouvelles recrues.

Le trésor public avait eu tant d'efforts à faire pour la création de cette armée, que Napoléon avait cru devoir se montrer moins exigeant et moins pressant pour l'envoi de tous les fonds et l'organisation définitive des caisses militaires qui devaient en assurer la solde hors de France. On se rappelle qu'il avait voulu avoir auprès de lui pour cette campagne un intendant des fonds indépendamment du payeur-général, et des payeurs particuliers de chaque corps d'armée. Cet intendant n'était pas encore nommé, et une circonstance si peu importante offre encore en Napoléon un trait de caractère que je ne dois pas omettre.

Il avait été suivi en Égypte par un jeune élève du trésor, nommé *Estève*; il l'avait chargé de la comptabilité de cette expédition. A son retour en France, il lui avait confié l'administration de sa maison consulaire; et, devenu empereur, il l'avait fait trésorier de la liste civile; M. Estève avait parfaitement justifié cette confiance par sa probité; mais

quelques symptômes d'une altération grave dans l'état de sa santé, après plusieurs années d'exercice, avaient inquiété Napoléon. Le mal n'était que trop réel, M. Estève lui-même avait demandé sa retraite; et, sur ma proposition, Napoléon l'avait remplacé par le baron de Labouillerie, comptable également exact et fidèle, qui, après avoir été chargé par Napoléon du recouvrement des contributions imposées à la Prusse, était devenu ensuite trésorier de son domaine extraordinaire, et qui, dans cette circonstance, joignit à beaucoup d'autres faveurs qu'il avait reçues celle de réunir ces deux places. Napoléon se souvint, en 1813, de M. Estève avec l'intention de lui confier l'intendance des fonds de l'armée[1]. Cet ancien serviteur ne pouvait pas profiter du dédommagement qui lui était destiné; mais je cite le premier mouvement de Napoléon en sa faveur, parce que, soit qu'il vînt du cœur ou de l'esprit, il appartient à une espèce de mémoire qui sert toujours bien l'homme qui commande aux autres hommes; et l'anecdote de M. Estève n'est pas la seule qui pût

1. « Faites-moi connaître quel est l'intendant que vous avez « nommé pour le trésor de la grande-armée; le comte Estève « serait-il bon pour cela? Toutefois il est nécessaire que vous me « présentiez la nomination de cet intendant, et qu'il soit rendu à « Mayence le 12 de ce mois. Sur ce, etc.

« *Paris*, 6 *avril* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

prouver que Napoléon ne négligeait pas de tels souvenirs, si propres à laisser de l'espoir même aux disgraciés.

On demande souvent comment Napoléon s'était fait si puissant; comment il exerçait un si grand prestige sur tant d'imaginations! Il faut bien en chercher la cause dans les petites actions comme dans les grandes.

Napoléon nous quitta le 13 avril; le trésor public ne reçut guère que le 10 ses ordres définitifs pour le service extérieur de l'armée; il ne les avait heureusement pas attendus; mais l'empereur, à peine arrivé à Mayence, aurait voulu trouver dans cette place, qui avait été en effet le centre et le canal de toutes les opérations de la trésorerie pour les achats de chevaux faits en Allemagne, pour le paiement de la solde au passage des troupes, pour les envois de fonds à chaque corps, la réunion méthodique de tous les documents relatifs à chaque service; ils ne purent lui être présentés pour chacun d'eux que sous la forme élémentaire; et quoiqu'il n'eût pas un moment à perdre pour l'ouverture de la campagne, puisque deux cent cinquante mille Russes et Prussiens en pleine marche avaient eu déjà plusieurs engagements avec le prince Eugène qui avait à peine cinquante mille hommes à leur opposer, Napoléon s'arrêta plusieurs heures à Mayence pour établir lui-même les divers comptes et en

Napoléon s'arrête à Mayence pour vérifier les dispositions faites par le trésor public.

extraire les résultats qu'il aurait voulu trouver tout préparés; il prit encore le temps de me reprocher, dans une assez longue lettre, le retard que lui causait ce travail. Pour faire apprécier le reproche, je ne citerai que les deux derniers mots de cette lettre : *ce ne sont pas les fonds qui manquent ici, c'est l'ordre;* or, la première condition de l'ordre, et certes la plus difficile à cette époque, était la présence des fonds; le reste n'était plus qu'une analyse arithmétique qui avait sa garantie dans l'intérêt même des comptables.

Napoléon m'écrivait de Mayence le 17 avril, et le 1er mai il engageait en personne, avec quatre-vingt-cinq mille hommes de nouvelles levées, la bataille de Lutzen contre cent sept mille Prussiens et Russes vieux soldats. Le prince Eugène, dans les deux mois précédents, avait manœuvré avec assez d'habileté, contre des forces très-supérieures, pour préparer sa jonction avec les premiers corps dirigés vers Lutzen; et ce n'était qu'ainsi que Napoléon avait pu disposer de quatre-vingt-cinq mille hommes pour cette première victoire, qui fut longtemps disputée; elle lui coûta douze mille hommes, et au moins un cinquième de plus aux alliés, qui furent forcés dans toutes leurs positions.

Bataille de Lutzen.

Tout en poursuivant l'ennemi dans sa retraite, Napoléon était parvenu le 20 mai à réunir cent cinquante mille hommes; et c'était là la force de son

Bataille de Bautzen et de Wurschen.

armée, lorsqu'il atteignit à Bautzen l'empereur de Russie et le roi de Prusse, qui, par la réunion de plusieurs nouveaux corps, avaient accru pour eux la supériorité du nombre dans une proportion plus forte. Les Russes et les Prussiens présentaient plus de cent quatre-vingt mille hommes sur une double ligne; ils s'appuyaient sur les hauteurs de Wurschen, position qui, dans les anciennes guerres, avait décidé du sort de plus d'une bataille, et que l'empereur Alexandre avait encore fortifiée d'un camp retranché garni d'artillerie. L'engagement commença à midi; à huit heures du soir, les Russes et les Prussiens avaient été forcés sur tous les points et repliés sur les retranchements de Wurschen, au pied desquels l'armée française passa la nuit. Une seconde bataille était inévitable, elle commença le lendemain; l'ennemi avait l'avantage du nombre et du terrain, tous ses retranchements n'en furent pas moins emportés; il laissa plus de dix-huit mille morts; mais la victoire coûta encore douze mille hommes à l'armée française.

Demande d'armistice par la Russie et la Prusse.

Après des succès si rapides, plus étonnants peut-être qu'aucun de ceux qu'il avait longtemps obtenus, et qui devaient, dans toutes les opinions, rendre à l'ascendant de son génie militaire tout son éclat et toute sa force, Napoléon ne douta pas que des avances ne lui fussent faites pour la paix; il n'hésita pas à regarder comme un préliminaire la

demande d'un armistice au nom des deux souverains qu'il venait de vaincre trois fois en si peu de jours. L'armistice fut immédiatement accordé par lui; les limites des cantonnements que devaient occuper les deux armées furent réglées. Il paraît que, si, à cette époque, Napoléon avait la confiance qu'une paix honorable lui serait offerte, il était en même temps plus disposé à l'accepter; il commençait à comprendre qu'elle était nécessaire à sa position : ce qui ne lui aurait pas suffi; mais il l'aurait conquise par la gloire de ses armes; il aurait donc atteint son principal but.

A peine son premier succès à Lutzen avait-il été connu à Vienne, que l'empereur d'Autriche avait envoyé près de lui le comte de Bubna, pour lui offrir, en qualité de son plus fidèle allié, son concours à cette grande œuvre. Le ministre autrichien près de l'empereur Alexandre et du roi de Prusse, M. le comte de Stadion, écrivait au prince de Neuchâtel *que ces deux souverains partageaient le vœu de son auguste maître pour la paix*. Napoléon voulait une paix générale, à laquelle accédât l'Angleterre; il demandait en conséquence des plénipotentiaires de toutes les puissances à Prague ou à Vienne. Le choix qu'il faisait de ces deux places prouve combien était grande sa confiance dans les dispositions, dans les sentiments de l'empereur d'Autriche, surtout dans la conformité de leurs

intérêts relativement à la Russie et même à l'Angleterre, toutes deux prêtes à saisir, après lui, aux dépens du continent et conséquemment de l'Autriche, la domination qu'on lui avait tant reprochée.

Un des effets de ces trois victoires si rapides était aussi de retenir dans son alliance quelques-uns des princes de la confédération du Rhin; les contingents bavarois, wurtembourgeois, badois et saxons, combattaient encore dans les rangs français à Lutzen, Bautzen et Wurschen. Le Danemark s'y était rattaché et avait contribué à la reprise de Hambourg, que les Russes avaient occupé au commencement de l'année. L'influence de Napoléon auprès de ces puissances secondaires, plus que jamais destinées à en subir une, commençait bien à être ébranlée; mais elle prédominait encore sur les instances de la Russie et de la Prusse, sur les insinuations de l'Autriche, sur les propositions séduisantes de l'Angleterre, sur l'action des sociétés secrètes, enfin sur les souvenirs amers que laissait à tant de familles la perte de la plupart des contingents allemands dans la déroûte de Moscou.

En présence de tant d'ennemis déclarés et obstinés, Napoléon ne pouvait pas se dissimuler longtemps que bientôt il ne lui resterait plus que des amis douteux.

A la même époque, le budget anglais de 1813

mettait à découvert un seul article de 1 million sterling de subsides voté en faveur de la Suède; de nouveaux crédits indéfinis, mais étrangers aux services de la guerre et de la marine du pays, décelaient évidemment d'autres subsides. La déclaration du ministère anglais de poursuivre à outrance le *dominateur du continent* avait retenti dans le parlement. Plusieurs négociants français avaient trouvé dans leur correspondance l'avis d'une fabrication extraordinaire d'effets d'équipement militaire dans les manufactures anglaises. Les fusils et les armes blanches excédaient de plusieurs centaines de mille les besoins ordinaires des troupes anglaises. Déjà des cargaisons considérables en étaient arrivées à Héligoland, dans les ports de la Suède, et à Hambourg, pendant que cette ville avait été momentanément occupée par les Russes. De tels symptômes, qui venaient spontanément s'offrir à de simples négociants, n'auraient pas été négligés par des ambassadeurs anglais, s'ils avaient dû les recueillir quelque part dans l'intérêt de leur gouvernement; ils n'auraient pas été dédaignés par le conseil de Louis XIV, lorsque Colbert y siégeait; plus tard, et d'après la plus grande importance et la publicité plus libre des relations commerciales, ils auraient dû l'être moins encore.

Subside voté par le parlement d'Angleterre pour la continuation de la guerre.

Notre diplomatie était depuis quelque temps confiée à un homme dont on ne peut soupçonner ni le

zèle ni la droiture [1], et rien, sans doute, de ce qu'il devait découvrir n'échappait à ses recherches. Ainsi il devait savoir que deux commissaires anglais étaient au quartier-général de l'empereur Alexandre et du roi de Prusse, et que ce n'était pas, certes, avec des pouvoirs pour la paix générale: leur mission était en effet de pourvoir au paiement des subsides convenus avec la Suède et conditionnellement promis à la Russie et à la Prusse; de négocier avec l'Autriche le prix de son accession à la coalition; de faire des offres semblables à tous les princes qui déserteraient l'alliance de Napoléon; de surveiller l'emploi des secours pécuniaires offerts par l'Angleterre; et, d'après un état publié au commencement de 1814, ces sacrifices pouvaient s'élever, tant en argent qu'en fournitures *locales*, à près de 240 millions [2] (9,500,800 liv. st.), qui devaient être distribués, dans des proportions assez égales, entre la Russie, l'Autriche, la Prusse et la Suède; la Hollande y avait aussi une petite part.

Sans définir peut-être assez précisément alors cette mission des commissaires anglais près de l'armée combinée, Napoléon avait trop de sagacité

1. M. le duc de Bassano.

2. On a dit dans ce temps, avec quelque raison, que la caisse de subsides anglais était le véritable généralissime de la coalition de 1813.

pour ne pas reconnaître l'influence secrète qui retardait la réunion qu'il avait convoquée de ce congrès des plénipotentiaires de toutes les puissances; mais il ne soupçonnait pas l'Autriche de se laisser dominer par elles; il attribuait à la routine de sa diplomatie l'importance qu'elle paraissait mettre à quelques questions préliminaires, telles que celles de savoir si l'Autriche interviendrait à ce congrès comme médiatrice, et si elle pourrait concilier ce titre avec celui d'alliée de la France, suivant le traité du 14 avril 1812, qui établissait une ligue offensive et défensive entre ces deux puissances.

Premières propositions de l'Autriche pour la paix.

L'Autriche insistait pour que sa médiation, si elle avait lieu, fût armée; et elle armait en effet; elle levait de nouvelles troupes, quoiqu'elle eût assez ménagé son contingent dans l'expédition de 1812 contre la Russie pour n'avoir aucune perte à réparer. Elle ne s'était pas encore engagée explicitement avec l'Angleterre; mais elle mettait assez d'art dans ses communications avec le cabinet de France et le cabinet de Londres, pour que chacun d'eux pût interpréter ses armements à son avantage. Elle annonçait qu'avant l'ouverture du congrès, elle proposerait à l'examen préparatoire des puissances deux bases pour la paix : dans un de ces systèmes, Napoléon devait se borner à la ligne du Rhin, en donnant aux provinces italiennes, dont il

avait fait un royaume, un roi de sa famille, conséquemment son allié, mais indépendant; et en rétablissant le même régime pour la Hollande. Dans le second, Napoléon pouvait conserver dans sa dépendance la confédération rhénane et la Hollande, conséquemment la ligne de l'Elbe; mais il devait renoncer à l'Italie.

Dans l'un et l'autre plan, la faculté de traiter séparément devait être réservée à l'Angleterre.

De son côté, Napoléon faisait protester contre cette dernière réserve; son ambassadeur représentait que, si l'Angleterre ne participait pas au traité, la nouvelle paix n'aurait pas plus de durée ni plus de garantie que les précédentes; que le refus que ferait cette puissance de son accession décelerait de sa part un intérêt contraire. Il rappelait que l'Angleterre avait soudoyé la plupart des dernières guerres faites à la France; et, analysant ensuite le mode des subsides qu'elle avait constamment employés pour armer successivement tout le continent contre la France, il ajoutait que la tranquillité de l'Europe allait désormais dépendre de la question de savoir s'il restait encore à l'Angleterre quelque motif et quelques moyens pour la troubler; conséquemment, que la première de toutes les questions préliminaires ne pouvait se résoudre que par la déclaration expresse que ferait l'Angleterre de dispositions franchement pacifiques.

Quoique les principes administratifs de Napoléon ne le missent pas sur la route de tous les secrets de la politique anglaise, il en devinait cependant la tendance ; il en jugeait les résultats ; et ce n'était pas se méprendre sur l'Angleterre que de croire que, dès l'origine, elle avait considéré les troubles du continent, qui ne pouvaient pas l'atteindre, comme bien plus favorables à son activité commerciale, qu'inquiétants pour sa prépondérance politique. Elle avait paru bien mériter de l'humanité en secourant ceux qui s'en trouvaient victimes; mais ces troubles, en se prolongeant, devaient paralyser, loin d'elle, l'industrie, offrir conséquemment plus de nouveaux débouchés au dehors pour la sienne; et elle avait pu espérer qu'ils apporteraient bien plus de profits à son commerce qu'ils ne pourraient coûter de sacrifices à son *échiquier*. Il lui avait été facile d'augmenter ses taxes locales, lorsque les revenus de son industrieuse population croissaient dans une proportion tellement plus forte, qu'au delà du paiement, des taxes les réserves que ses habitants pouvaient faire sur leurs profits commerciaux fournissaient encore une abondante matière aux emprunts publics, qu'elle renouvelait tous les ans pour mettre ses *voies et moyens* au niveau de ses besoins toujours progressifs. Sans doute, lorsque M. Pitt avait commencé à pervertir ainsi, pour le compte de la politique extérieure, le système éminemment

moral du crédit intérieur; lorsqu'il avait cherché, dans les emprunts, des moyens de subsides pour des puissances étrangères, il ne prévoyait que les premiers effets de l'agitation dans laquelle il jetterait le continent; il ne prévoyait pas les effets subséquents de cette agitation elle-même sur la tendance progressive de l'esprit humain, sur les écarts, les abus qui s'y joindraient, même en Angleterre, comme aussi sur les rivalités nouvelles que l'industrie continentale finirait par opposer aux fabriques anglaises : l'instrument dont il avait fait un trop long usage, avait déjà moins de vertu à la mort de cet habile ministre; mais son secours pouvait devenir bien plus hasardeux pour ses successeurs, moins capables que lui d'en modérer l'action; car il ne pouvait plus être dans leurs mains qu'un expédient de nécessité. Ils étaient plus étonnés, plus inquiets que ne l'aurait été M. Pitt, de voir, au moment où l'Angleterre dominait, seule, sur toutes les mers, et exerçait sans rivaux un monopole universel, un homme de volonté ferme, qui dans les représailles s'occupait surtout de l'efficacité des moyens, entreprendre, par une exagération d'un autre genre, de fermer le continent au commerce anglais; ils redoutaient dans cet homme un éternel obstacle à ce que l'Angleterre pût exploiter, à son seul profit, la civilisation européenne : leur conclusion était qu'aucune paix ne devait être faite avec lui.

De son côté, Napoléon avait encore plus de raison de croire qu'aussi longtemps que l'Angleterre pourrait persévérer dans son système d'hostilité contre la France, il ne pourrait compter sur une paix durable avec aucune autre puissance. Il s'abusait seulement sur les dispositions des autres souverains qu'il croyait avoir rendus plus sincèrement pacifiques par ses derniers succès; car il avait espéré qu'ils se joindraient à lui pour vaincre l'obstination du cabinet de Londres. Mais, d'après les nouveaux engagements que prenait l'Angleterre, ces princes pouvaient se promettre les profits de la guerre, sans avoir à en supporter les dépenses; la guerre leur offrait le partage de plusieurs centaines de millions de subsides, la perspective de recouvrer les provinces qu'ils avaient perdues, et l'avantage de se rétablir dans la confiance de leurs peuples en satisfaisant leur vengeance. Malgré les pertes que leur avaient coûté les trois premières batailles qui avaient ouvert cette campagne, leurs armées étaient encore tellement supérieures en nombre, que ce n'était pas pour réparer ces pertes qu'ils avaient demandé une suspension d'armes; leur plan de campagne, tel qu'il avait été conçu et dicté par l'Angleterre, ne devait être complet que lorsque le prince royal de Suède entrerait dans la ligue avec ses Suédois; lorsque le général Moreau, qu'ils avaient fait venir des États-Unis, au-

rait pu se montrer aux avant-postes français à latête d'un corps russe, et lorsque enfin l'Autriche se serait déterminée à tourner contre la France les anciens corps et les nouvelles levées qu'elle armait sous prétexte de donner plus de poids à sa médiation pacifique. Loin donc d'être un préliminaire de paix, l'armistice n'était pour eux qu'un moyen de continuer avec plus de succès et d'acharnement la guerre. Ce n'était pas improprement que l'Angleterre avait donné le titre *d'argent fédéral* à ses subsides; elle avait trouvé le véritable secret des fédérations; car elle avait assuré à celle-ci l'unité de la direction, en prenant à sa charge la solde de toutes les armées confédérées, et en les tenant ainsi sous la dépendance de sa seule *caisse* : il ne fallait en effet rien moins qu'un tel lien pour que toutes les haines, toutes les vengeances, toutes les ambitions, qui se trouvaient soulevées contre un seul homme, ne se contrariassent pas entre elles, par le seul effet des nuances qu'elles recevaient de la diversité de leurs motifs et de leur origine.

Lors même que l'amour du pays en souffre, il faut encore reconnaître la supériorité de l'habileté, là où elle se trouve; et on doit convenir qu'à cette époque de la lutte entre l'Angleterre et la France, la plus grande habileté fut du côté de l'Angleterre, dans le choix des combinaisons et dans l'emploi des moyens qui pouvaient prolonger la guerre, et mé-

nager plus de chances à la domination de cette puissance sur le continent.

Mais ne se laissait-elle pas plus dominer par l'intérêt du moment que par la prévoyance de son propre avenir, en appelant parmi ses auxiliaires une puissance que l'espace d'un seul siècle avait déjà rendue trop prépondérante en Europe, pour qu'elle pût s'y résigner à un rôle secondaire?

C'est une question qu'on peut ajourner jusqu'à l'établissement réel d'un second et autre système continental; et nous n'en sommes pas encore là....

Cependant les échanges de notes continuaient d'avoir lieu entre le premier ministre, comte de Metternich, et le comte de Bubna pour l'Autriche, et le duc de Bassano et le comte de Narbonne pour la France. Mais ce n'était pas un incident sans conséquence que la perte de la bataille de Vittoria en Espagne; elle avait été suivie de l'évacuation d'une partie des troupes françaises : ce nouvel échec augmentait la confiance et l'exigence des cabinets confédérés.

En même temps que des conférences étaient ouvertes à Prague et dans d'autres lieux, entre l'Autriche et la France, pour la pacification générale; d'autres conférences se tenaient à Reichembach, entre les commissaires anglais et les puissances confédérées, pour régler la distribution définitive des subsides et concerter le nouveau plan de campagne.

Napoléon, qui savait allier la plus grande activité pour agir à la plus grande patience pour attendre, s'était établi à Dresde au milieu des cantonnements de son armée ; il voulait se persuader encore, d'après les anciennes confidences qu'il avait reçues de l'empereur d'Autriche, que ce souverain ne sacrifierait jamais son alliance à celle de la Russie ; et, d'après les accroissements de territoire que les principaux membres de la confédération rhénane avaient reçus de lui, que ces princes ne s'exposeraient pas, par leur défection, à déchoir de la nouvelle position qu'ils lui devaient. Effectivement jusqu'alors la ligne d'opérations, qu'il avait établie entre son quartier-général et les frontières de France, n'était pas inquiétée ; chaque jour des détachements nouveaux, des renforts de cavalerie et d'artillerie venaient grossir son armée ; des revues multipliées, les manœuvres de tant de jeunes soldats, la visite des différents postes ; la rédaction des notes et contre-notes qu'il faisait transmettre à la puissance médiatrice ; celle de ces articles qu'il faisait insérer dans le Moniteur, et par lesquels il soulageait quelquefois son dépit sur la lenteur des négociations, occupaient une partie de ses journées ; et il employait le reste à écrire à tous ses ministres, en France, suivant l'habitude qu'il avait prise de concentrer en lui, de loin comme de près, tous les détails de l'administration publique. J'ai déjà donné

assez d'extraits de sa correspondance antérieure; on retrouverait le même esprit dans cette foule de dépêches qu'il m'adressa pendant l'intervalle du 16 mai au 14 août (soit de Dresde, soit de Mayence, où il était allé passer quelques jours en juillet), pour combattre mes calculs sur les dépenses militaires de cette campagne; pour m'annoncer qu'il venait de créer de nouvelles ressources par des saisies de marchandises anglaises, et par une contribution sur la ville de Hambourg qui avait, disait-il, reçu les Russes comme des libérateurs; pour me recommander le paiement de plusieurs mois de solde à l'armée qui revenait d'Espagne; pour m'autoriser à distribuer des secours aux Espagnols et aux Polonais réfugiés en France; pour me demander des explications sur une espèce de papier de crédit qui circulait, sans perte en Allemagne, sous le nom d'*argent fédéral*, et dont l'origine est indiquée plus haut. Il expliquait et croyait justifier la sévérité de ses nouvelles mesures à l'égard des villes anséatiques, en disant qu'elles avaient donné des secours à ses ennemis pendant qu'ils les avaient occupées, et qu'elles ne devaient pas faire moins pour lui que pour eux. Il ajoutait d'ailleurs qu'il fallait qu'il trouvât des expédients de finances, puisque je persistais à ne pas faire un suffisant emploi des moyens de paiement qu'il avait mis à ma disposition par la création des nouveaux bons de la

caisse d'amortissement; et plusieurs de ses lettres n'avaient pour objet que de renouveler notre ancienne controverse sur cette espèce de monnaie. Celle du 18 juin commençait par ces mots : *Je ne suis et je n'ai jamais été de votre avis sur les bons de la caisse d'amortissement, etc., etc.* Il est vrai que jusqu'à ce que les biens communaux, qui leur servaient de gages, eussent trouvé de nombreux acheteurs au prix de l'estimation, et qu'on eût équitablement réglé l'indemnité des communes qui en perdaient la propriété, j'avais résisté de mon mieux à faire entrer dans les paiements cette monnaie forcée, dont le discrédit pouvait devenir tel que, après avoir vendu tous les nouveaux immeubles qu'il s'appropriait, le trésor public n'aurait pas, en effet, profité pour sa libération de la moitié de leur valeur. Je ne me serais pas cru absous par l'indifférence que l'empereur affectait sur ce discrédit. Jusque là le trésor public parvenait encore à soutenir les différents services, difficilement sans doute, mais par des moyens moins onéreux ; les difficultés seraient devenues bien plus grandes, s'il avait imprudemment usé des facilités que Napoléon croyait lui avoir données. Je ne cite pas au surplus ce débat pour me faire un mérite de la manière dont je concevais mon devoir, mais comme une indication des résistances que pouvait tolérer une volonté éminemment despotique, lorsque ces résistances

prenaient leur principe, de la part de l'opposant, dans sa bonne foi, et dans la conscience de son devoir.

La reprise prochaine des hostilités suspendit cette active correspondance de Napoléon au commencement du mois d'août; l'armistice devait expirer dans la première quinzaine. Il avait été perdu pour la paix que Napoléon avait paru alors désirer sincèrement. Les conférences de Prague n'avaient pas eu de résultats : celles de Reichembach avaient atteint leur but; l'Autriche avait signé son traité de subsides avec l'Angleterre, son traité de coalition avec les autres puissances; et le comte de Narbonne avait reçu sous la date du 12 août, avec ses passe-ports, l'acte par lequel cette puissance déclarait la guerre à la France. Expiration de l'armistice.

Les deux mois d'armistice avaient ménagé aux souverains confédérés les moyens de réunir toutes leurs forces, ils les avaient doublées, elles présentaient plus de six cent mille hommes sous les armes, y compris les Autrichiens qui venaient de s'y joindre; cette immense armée, composée en partie de vieilles troupes, divisée en plusieurs grands corps, embrassait tout le territoire qui s'étend de Berlin jusqu'au-delà de Dresde; il paraît qu'elle devait manœuvrer de manière à replier les divers corps français qui se trouveraient à sa rencontre, à resserrer sur un point, à envelopper toute l'armée française et à finir la

campagne par une bataille dans laquelle la supériorité du nombre semblait ne devoir pas laisser le résultat douteux.

C'était avec bien plus d'efforts que Napoléon était parvenu à rassembler une armée de près de moitié moins forte ; elle se composait d'environ trois cent cinquante mille hommes qu'il avait divisés sous plusieurs commandements; sa ligne d'opération était sur l'Elbe, garnie de places fortes qui étaient toutes mises en état de défense; il avait assez bien deviné le plan des confédérés pour gêner plusieurs de leurs communications, en même temps qu'il avait assuré les siennes jusqu'aux bords du Rhin.

Je ne sais pas apprécier des combinaisons stratégiques aussi compliquées : ces Mémoires d'ailleurs n'ont pas pour objet de les décrire; je me borne à rappeler que les écrivains spéciaux, qui ont jugé le plus sévèrement Napoléon, parlent de ses dispositions comme d'un des plus grands efforts du génie militaire.

Cependant, malgré tous ses soins, le vaste développement des confédérés, leur cavalerie nombreuse, leurs intelligences dans le pays, exposaient l'empereur à ne recevoir souvent que des avis trop tardifs sur les mouvements les plus importants. Il avait voulu, par exemple, empêcher la jonction des Autrichiens avec les Prusso-Russes sur les frontières de la Silésie et de la Bohême ; ce fut là le but du premier combat

Combat de Goldberg.

que le maréchal Ney engagea avec le général Blucher à Goldberg; l'avantage resta aux Français; mais la jonction des Autrichiens avait eu lieu le 13, et Napoléon n'en avait eu la nouvelle que le 20.

Il avait quitté pour peu de jours, et seulement afin de visiter quelques points de sa ligne, la ville de Dresde sur laquelle il prévoyait que les confédérés porteraient leur principale attaque. En y retournant, il avait appelé près de lui le maréchal Ney, dont le corps devait passer sous les ordres du maréchal duc de Tarente. Ce dernier maréchal avait eu à peine le temps d'en prendre le commandement que le général Blucher, trouvant un moment favorable pour prendre sa revanche, était venu lui présenter la bataille à Kalsbach; le général français pouvait d'autant moins la refuser que des instructions formelles lui prescrivaient de conserver l'offensive; le duc de Tarente avait contre lui le désavantage du terrain, celui du nombre, le débordement subit des rivières qui avait empêché une partie de ses troupes dele joindre. A peine arrivant, il n'avait pas pu éclairer la marche de l'ennemi. La bataille fut perdue; la perte fut grave en hommes tués ou faits prisonniers; elle fut vivement sentie par Napoléon.

Bataille de Kalsbach.

Le projet de s'emparer de Dresde, comme l'avait pressenti Napoléon, entrait si bien dans le plan des confédérés que, le 26 août, le jour même où il y arriva, le prince de Schwartzemberg, à la tête de

cent quatre-vingt mille Autrichiens, Russes et Prussiens, attaqua les ouvrages avancés de cette place; l'armée qui la défendait n'était que de soixante-cinq mille hommes, dont quarante-cinq mille étaient arrivés dans la journée à la suite de Napoléon; et cependant le général autrichien fut repoussé par Napoléon avec une perte de six mille hommes.

Bataille de Dresde.

Le prince de Schwartzemberg renouvela l'attaque le lendemain 27 août avec une réserve de troupes russes auxquelles devaient encore se joindre le corps du général Klenau. Pour profiter de l'avantage du nombre, il avait disposé ses troupes de manière à envelopper sur tous les points l'armée française; mais il avait laissé un espace vide que devait occuper le corps de Klenau qu'il attendait; sa faute n'échappa pas à Napoléon, qui se saisit de cet espace pour couper l'armée ennemie. Napoléon ne laissa ni au général Klenau le temps d'approcher, ni au prince de Schwartzemberg le temps de rétablir ses communications avec les autres corps; le sort de cette bataille dépendit ainsi de l'habileté d'un premier coup d'œil. L'armée confédérée ne conserva ni direction ni ensemble; elle perdit quarante mille hommes, dont quinze mille prisonniers [1].

1. Le général Moreau arriva précisément pour prendre part à cette bataille, dans les rangs russes; il n'y survécut pas: au commencement de l'action, il fut frappé d'un boulet, assez près de l'empereur de Russie qui le créa maréchal après sa mort.

Au moment où elle pliait de tous côtés et avant même que le général autrichien eût pu organiser sa retraite, Napoléon avait chargé le général Vandamme d'un dernier mouvement qui devait compléter le succès de cette journée; ce général devait déloger d'une position forte un corps de réserve que le prince de Schwartzemberg, qui avait la prévoyance des retraites, avait laissé sur ses derrières; il y réussit d'abord; mais, au lieu de garder la position, il s'engagea dans la poursuite du corps qui la lui avait cédée; descendu des hauteurs qu'il devait garder pour en disputer le passage aux débris de l'armée vaincue, il se trouva dans la plaine entre les colonnes en retraite et le corps qu'il avait déposté; il fut fait prisonnier à Culm après une assez longue résistance avec les dix mille hommes qu'il commandait.

Combat de Culm.

Cet événement n'était pas le seul qui prouvait que dans cette campagne Napoléon n'était pas heureux par ses lieutenants, qui tous cependant avaient et de grands talents, et une grande gloire militaire.

Il entrait dans ses plans de s'emparer de Berlin; le maréchal Oudinot dirigeait une armée de soixante mille hommes sur cette place; deux armées prussiennes, russes et suédoises, composées de près de deux cent mille hommes, en défendaient les approches, l'une commandée par le général Blucher, l'autre par le prince royal de Suède (le maréchal

Bernadotte); le maréchal Macdonald devait, par des manœuvres, occuper ces deux armées; mais depuis la perte de la bataille de Kalsbach, il était lui-même tenu en échec par l'armée très supérieure du général Blucher. Le maréchal Oudinot s'était porté sur la ligne qu'occupait, avec plus de cent mille hommes, le prince royal de Suède; les corps que commandait le maréchal Oudinot n'étaient que de soixante mille hommes, composés pour plus de moitié d'Italiens, de Piémontais, et du reste du contingent allemand. La désertion commença à gagner ces corps; le prince royal de Suède espérait même qu'elle s'étendrait jusqu'aux bataillons français, dont plusieurs anciens officiers étaient connus de lui; il fut trompé dans cette espérance. Mais le maréchal Oudinot, pressé d'agir, risqua le 23 août la bataille de Gross-Beeren; il perdit quelques canons et environ quinze cents prisonniers.

Combat de Gross-Beeren.

Le 4 septembre, le maréchal Ney avait remplacé le maréchal Oudinot dans le commandement de cette armée; il débuta le 6 par un mouvement habile qui pouvait forcer le prince royal de Suède de découvrir Berlin, et de se retirer lui-même entre Wurtemberg et Torgau, deux places qu'occupaient des garnisons françaises; les deux armées se joignirent à Juterbogt. Les deux généraux, dignes rivaux de gloire, y déployèrent tous deux de grands talents; le maréchal Ney avait l'avantage

Bataille de Juterbogt.

de ne pas se battre contre ses anciens frères d'armes; mais le prince royal avait le premier des avantages à la guerre quand il est secondé par l'habileté, celui des gros bataillons : la perte du maréchal Ney fut considérable en hommes et en artillerie, celle du prince royal fut de moitié moindre. La ville de Berlin resta à l'abri de toute attaque.

Napoléon, qui semblait tenir encore la victoire enchaînée à sa personne, était contrarié dans tous ceux de ses desseins qu'il ne pouvait pas exécuter lui-même. Et des avantages ainsi balancés, l'affaiblissaient plus que ne pouvaient être affaiblis les souverains alliés entourés de tous les moyens de réparer immédiatement leurs pertes. Cependant, tel était encore l'effet qu'avait produit cette grande bataille de Dresde, tel était le prestige que conservait son ascendant militaire, que sur la proposition de l'Autriche, les coalisés consentirent unanimement à la reprise des négociations de Prague. Cette ville fut neutralisée, les plénipotentiaires de toutes les puissances s'y réunirent; le duc de Vicence (M. de Caulincourt) y remplaça pour la France le comte L. de Narbonne, que ses amis eurent à regretter vers cette époque. Cette fois il n'était pas seulement question de la paix continentale; l'Angleterre devait y accéder. On reproduisait, presque sans changement, les deux plans qui avaient été discutés dans les conférences antérieures; Napo-

Reprise des négociations.

léon avait l'option de conserver la ligne de l'Elbe, le protectorat de la confédération du Rhin, le Piémont et Gênes, et de donner à la Hollande un roi de son choix; ou bien de prendre la ligne du Rhin, jusqu'à l'embouchure de ce fleuve en Hollande, telle qu'elle était réglée par le traité de Lunéville, et de conserver toute l'Italie. Dans l'une et l'autre hypothèse, l'Autriche devait reprendre la possession des provinces Illyriennes et du Tyrol; et Joachim restait sur le trône de Naples.

Beaucoup de motifs portent à penser que l'empereur d'Autriche secondait sincèrement l'adoption de l'un ou l'autre plan. En s'unissant momentanément aux autres puissances, il avait pu vouloir prouver à Napoléon que ses liens avec lui n'étaient pas tellement indissolubles, qu'il crût devoir leur sacrifier sa politique et son indépendance; il pouvait donc, en se rapprochant de lui, prendre d'autant mieux ses avantages; il pouvait en même temps croire que deux années d'épreuves si nouvelles pour Napoléon, et qui devaient lui avoir appris qu'il n'était ni infaillible ni invincible, auraient modéré cette confiance dans sa supériorité, et surtout cet esprit de domination, qui l'avaient rendu aussi redoutable comme allié que comme ennemi. Les anciennes inquiétudes qu'avait données à l'Autriche la participation progressive de la Russie aux affaires du continent, devaient plus que jamais se

renouveler à cette époque. L'empereur François avait besoin d'un allié puissant pour balancer une telle influence; et l'allié qu'il devait préférer était celui qui disposait de toutes les forces de la France, et qui était en même temps son gendre.

Dans la situation où se trouvaient les affaires, l'Autriche était le poids qui devait faire pencher la balance; sa retraite aurait coûté à la coalition, sinon sa principale force, au moins son pivot naturel. Elle était donc en mesure de faire prévaloir les conditions de paix, qu'elle proposerait, auprès de la Russie, de la Prusse et de la Suède, et même auprès de l'Angleterre, qui voulait bien soudoyer ces quatre puissances pour perdre Napoléon, mais qui aurait bientôt reconnu qu'elle ne pouvait que perdre ses subsides, si l'Autriche et la France se réunissaient contre les trois autres.

Une circonstance accessoire indique encore que telle devait être, au commencement de septembre, la disposition de l'Autriche à l'égard de Napoléon et de la France. Elle avait repris l'influence du voisinage, et celle de son ancienne suprématie auprès de la Bavière, du Wurtemberg et du pays de Bade, dont les peuples étaient fatigués de la confédération rhénane, par les entraves qu'éprouvait leur commerce, et elle avait cependant permis aux souverains de ces États de ne pas rompre ouvertement leur alliance avec Napoléon; ils laissaient sous ses

drapeaux les cadres des contingents qu'ils devaient fournir; seulement ils ne lui renvoyaient pas les déserteurs qui rentraient dans leurs foyers, et ils ne dissimulaient plus à Napoléon que, si une paix prochaine ne le réconciliait pas avec l'Europe, ils seraient eux-mêmes obligés de déserter son alliance. Or, si l'Autriche n'avait pas regardé la négociation de la paix comme possible et comme désirable pour elle, sous quelques rapports; si elle n'avait pas voulu franchement y concourir, n'aurait-il pas été en son pouvoir d'accélérer la défection des États secondaires situés entre l'Elbe et le Rhin? aurait-elle hésité à se faire un mérite auprès de ses autres alliés d'ouvrir à leurs opérations militaires un territoire dont l'occupation multipliait pour eux les chances de succès et pour Napoléon la difficulté de ses mouvements et de ses communications avec la France?

Les secondes négociations de Prague furent donc entravées par une autre cause qui serait indéfinissable, si le caractère de Napoléon, qui alliait tant de contrastes en les portant tous à l'extrême, n'expliquait pas ce qui serait inexplicable dans tout autre.

La paix qui lui était offerte en septembre était à peu près la même que celle qu'il avait fait proposer trois mois auparavant; elle lui devenait bien plus nécessaire à la seconde époque. Si la victoire lui

était restée fidèle partout où il commandait en personne, chacun de ses succès avait été chèrement acheté contre des ennemis aguerris et très supérieurs en nombre; et là où il n'avait combattu que par ses lieutenants, le désavantage du nombre avait rendu les pertes encore bien plus grandes. Il savait que la France désirait le repos du monde et le sien; et après une campagne sans résultat, la demande qu'il aurait faite de nouveaux efforts, de nouveaux sacrifices, était peut-être plus hasardeuse pour lui que l'issue de la négociation qu'il pouvait suivre avec toutes les puissances liguées contre lui. Il ne pouvait pas ignorer que la démarche que l'impératrice Marie-Louise avait faite auprès du sénat, par son ordre, pour dénoncer la défection de l'empereur d'Autriche, son père, avait été accueillie par un peu d'étonnement et de froideur dans un pays où l'on juge si bien les convenances de chaque position et les vertus de chaque siècle; que dans la même séance, le discours véhément du duc de Feltre contre l'Autriche, quoiqu'il eût été suivi d'un sénatus-consulte qui semblait appeler aux armes la France entière, avait été entendu avec défaveur par la plupart des sénateurs eux-mêmes. Mais Napoléon avait une telle conscience de la supériorité que ses conceptions militaires lui donnaient sur des armées trois fois plus nombreuses, qu'il ne doutait pas qu'en concentrant ses troupes et en les dirigeant

seul, il ne disposât encore du sort de toutes les nouvelles batailles. Il se montrait peut-être un peu sévère, quand il disait que ses lieutenants n'avaient été battus à Kalsbach, à Gros-Beeren, à Juterbogt, à Culm, que parce qu'ils n'avaient pas su comprendre et exécuter ses ordres. Des lieutenants tels que les maréchaux Macdonald, Oudinot et Ney, réclamaient plus d'égards : mais il était de bonne foi avec lui-même quand il voulait persuader que, s'il eût été là, chacune de ces actions aurait pu avoir une issue différente; et ce qu'il ne disait pas, c'est qu'il se serait réservé la faculté, qu'il ne laissait pas à ses généraux, de changer ses plans sur le terrain.

Il s'abusait sur les dispositions et la situation de l'Autriche, quand il croyait que la politique de cette puissance la rattacherait invinciblement à son alliance. Tous les cabinets se trouvaient alors réduits à la politique du moment; l'influence de l'empereur de Russie commençait à remplacer celle qu'il avait exercée sur toute l'Allemagne; l'Autriche subissait une nécessité contraire à celle qui l'avait rendue son alliée; d'ailleurs, par la pénurie de ses finances, cette puissance était tombée dans la dépendance des subsides de l'Angleterre; il aurait fallu, pour l'y soustraire, qu'il lui offrît des secours égaux, et surtout qu'il n'affectât pas de conserver envers elle la supériorité du vainqueur. Or, dans un entretien qu'il eut à cette époque avec

le premier ministre de ce cabinet, il avait, dit-on, poussé le sarcasme jusqu'à lui demander quel prix l'Angleterre avait mis à ses complaisances. Enfin il était dans cet état d'aigreur et de dépit dédaigneux, fécond en illusions de vengeance pour les imaginations fortes, et qui conseille toujours mal; mais, plus de toutes parts les dangers croissaient. plus il semblait leur opposer de mépris; et on eût dit que les difficultés qui le pressaient exaltaient encore sa confiance en lui-même.

C'est ainsi que ces mêmes conditions de paix qu'il aurait admises au commencement de juillet, il les repoussait au mois de septembre, parce qu'alors elles auraient paru lui être *imposées*. Le trentième jour de ce dernier mois devait être le terme des secondes négociations de Prague, si les bases n'étaient pas acceptées par Napoléon. Le duc de Vicence, son plénipotentiaire, était venu, quelques jours avant l'expiration de ce délai, prendre ses derniers ordres. Napoléon ne le laissa pas retourner à Prague, et les hostilités recommencèrent avec le mois d'octobre.

Dans les premiers jours du même mois, la défection imminente de la Bavière et du Wurtemberg, que le traité de Ried faisait entrer dans la coalition, apportait encore un nouveau mécompte dans les calculs de Napoléon; la retraite de leurs troupes allait être pour son armée une perte double,

puisqu'elles passaient dans les rangs ennemis.

Quel changement un espace de quelques mois avait opéré !

Nouvelle reprise des hostilités.

De tant d'alliés, de tant d'armées étrangères réunies, en 1812, sous ses drapeaux, il ne conservait plus que quelques Polonais, et pour peu de jours encore quelques Saxons. Cependant les chroniques étrangères s'accordent elles-mêmes à reconnaître que, si pendant cette année 1813, Napoléon porta l'inflexibilité de son caractère dans sa politique qui fut souvent surprise et déçue, on retrouve, dans la première partie de cette campagne, toute la supériorité de ses talents militaires; et que, malgré ses désastreux résultats, la seconde partie elle-même, dont je vais rappeler quelques circonstances, n'est pas, sous ce rapport, inférieure à la première.

Au mois d'octobre, le séjour des troupes françaises avait épuisé toutes les ressources de la Saxe; Napoléon ne perdait rien en abandonnant ce territoire aux troupes confédérées. Il s'était borné à laisser, à Dresde et au camp de Pyrna, quelques troupes sous le commandement du maréchal Gouvion Saint-Cyr, renommé surtout pour la direction des manœuvres, qui suppléent au nombre et à l'aide desquelles un seul corps d'armée fait face à plusieurs, et les tient en échec sans s'engager avec aucun.

Il était encore parvenu à réunir auprès de lui environ cent quarante mille hommes; et il paraît que de sa personne il voulait se porter sur Berlin, établir son quartier-général dans cette ville, s'appuyer sur les forteresses prussiennes encore occupées par le reste des garnisons françaises [1], et tenir entre l'Elbe et l'Oder la ligne militaire qu'avait tracée sur ce point, vers le milieu du dernier siècle, le grand Frédéric, celui des capitaines modernes qu'il honorait le plus.

L'armée confédérée était forte de trois cent quarante-huit mille hommes divisés en trois corps : le premier, de cent soixante-douze mille hommes sous le prince de Schwartzemberg; le second, de quatre-vingt-quatorze mille hommes sous le général Blucher; le troisième, de quatre-vingt-deux mille hommes sous le prince royal de Suède.

Le premier corps que rencontra Napoléon, le 9 octobre, fut celui du général Blucher qu'il surprit et battit ; mais le mouvement rétrograde de ce corps opéra d'autant plus promptement sa jonction avec les deux autres ; et l'armée confédérée s'étant mise alors tout entière en marche, ce mouvement dut obliger Napoléon à renoncer à son premier plan et à se diriger sur Leipzig où il arriva le 15. Tout ce qui lui restait de forces disponibles était

Bataille de Vachau près Leipzig.

1. Glogau, Custrin et Stettin.

campé en avant de cette ville; sa nouvelle position ne valait pas, dit-on, celle qu'il aurait pu prendre entre l'Elbe et l'Oder, et qui, outre qu'elle aurait été appuyée sur des forteresses, dont il disposait encore, aurait pu lui ménager les moyens de débloquer Dantzig, Thorn et Modlin, et de se fortifier de leurs garnisons; mais elle était commandée par la direction concentrique de l'armée confédérée sur lui, et aussi par la défection récente de la Bavière qui livrait à de nouvelles incertitudes ses communications avec la France, surtout depuis que le maréchal Augereau avait abandonné Francfort-sur-le-Mein, et laissé ainsi la ligne du Rhin sans défense.

Napoléon, qui ne pouvait pas se méprendre sur l'intention des chefs de l'armée confédérée, se disposait à recevoir son attaque; il avait fait observer ses mouvements par le maréchal Ney et le roi de Naples (le maréchal Murat), pour connaître d'avance l'ordre de bataille qu'elle lui présenterait, et pour compenser, autant que possible, par celui qu'il opposerait, l'immense désavantage du nombre. La seule ressource de l'armée française était de multiplier sur tous les points la résistance par la vitesse et l'à-propos de ses manœuvres. Elle était en avant de Leipzig, s'appuyant sur quelques villages et quelques positions militaires qui couvraient cette ville, lorsque l'armée confédérée se déploya

dans la nuit du 16 au 17 octobre, et engagea à neuf heures du matin une action générale; il ne m'appartient pas de la décrire; je me bornerai à dire qu'elle ne pouvait pas avoir l'ensemble d'une bataille ordinaire d'après l'étendue des développements de cette armée, et la simultanéité de ses attaques. Elle fut un composé de plusieurs combats distincts dans lesquels les corps français eurent souvent à soutenir l'effort de troupes trois fois plus nombreuses; la bataille prit son nom du plateau de Vachau qu'occupait le centre de l'armée française; ce plateau fut attaqué six fois dans la journée par les colonnes des alliés, qui furent autant de fois repoussées; l'armée française conserva presque partout ses positions; l'armée combinée se replia à cinq heures du soir sur les siennes, après avoir perdu beaucoup plus de monde; et, après même que la mêlée avait cessé, l'artillerie continuait encore, de l'un et de l'autre côté, le combat et le carnage entre les deux armées immobiles.

On a reproché à Napoléon d'avoir accepté cette bataille. Sans doute comme chef de gouvernement, il peut paraître reprochable d'avoir livré à un tel hasard, et avec tant de chances contraires, la vie de tant de braves et la destinée de la nation qui les lui avait confiés; mais il fallait ou combattre ou reculer, et ce n'était pas pour prendre ce dernier parti que cette brave armée avait été recomposée

à si grands frais, et, sans l'absoudre entièrement, il est permis de ne voir en lui que le capitaine, en considérant qu'avec une armée formée en partie de nouvelles levées, il a lutté, dans cette sanglante journée, contre une armée presque triple en nombre, composée de vieilles troupes commandées par de très habiles généraux, animée par la présence de l'empereur de Russie, pourvue de tous les genres de munitions, et contre une artillerie plus forte de quatre cents pièces de canon que la sienne; que, par le choix de ses positions, par la savante distribution de ses moyens de défense, et par la bravoure supérieure de ses troupes, il avait enlevé à l'armée combinée l'avantage si facile à saisir pour elle de le cerner de toutes parts, de pénétrer dans Leipzig avant qu'il eût pu s'y replier, et de rendre peut-être sur tous les points sa retraite impossible; que, malgré l'acharnement de tant d'attaques, de tant de charges que renouvelaient chaque fois des troupes fraîches contre les mêmes corps, l'armée française resta maîtresse du terrain; et qu'enfin, par le résultat de la bataille, il parvint à compenser la si grande inégalité du nombre, puisque l'armée française conservait encore à la fin de cette lutte de géants, cent dix mille hommes sous les armes, et que l'armée combinée était affaiblie de plus de cent mille hommes tués ou blessés; il est impossible de n'être pas frappé d'étonnement et d'admiration de-

vant cette extraordinaire et si prodigieuse puissance concentrée dans un seul homme.

Napoléon, qui ne se persuadait pas que la victoire pût lui être contestée, et qui la regardait même comme décisive d'après les pertes qu'elle coûtait aux alliés, se crut replacé dans la position qui lui convenait pour proposer la paix. Parmi les prisonniers qu'il avait faits, se trouvait le général autrichien comte de Merfeld ; il le renvoya sur sa parole au quartier-général des souverains alliés, pour leur déclarer qu'il acceptait une des deux propositions qui avaient été faites à son plénipotentiaire à Dresde. Il offrait d'abandonner ses conquêtes en Allemagne jusqu'au Rhin, en gardant l'Italie. Mais la journée de Vachau, qui avait coûté tant de sang, avait encore augmenté l'exaspération de ces princes contre Napoléon ; plus il venait de se montrer terrible, plus ils étaient animés à sa perte. Ils savaient que les munitions de l'armée française s'épuisaient ; ils avaient reçu dans la nuit de nouveaux renforts ; la désertion des derniers corps wurtembourgeois et saxons, qui se trouvaient encore dans les camps français, leur était promise pour le lendemain ; ils avaient mis dans leurs intérêts, par l'espérance d'une paix séparée, ce malheureux Murat, qui venait de prendre une part si glorieuse à la journée de Vachau, et qui devait finir si tragiquement son rêve de roi de Naples ; ils ne répondirent à la démarche

Bataille de Leipzig.

pacifique de Napoléon que par les dispositions qu'ils firent pour recommencer leurs attaques le 18.

Ce que Napoléon savait le moins, c'était refuser une bataille, et, dans cette circonstance, on peut dire qu'il ne le pouvait pas. Pour la recevoir, il ne fit d'autre changement à son premier plan que de concentrer ses forces. Sa droite et son centre repoussèrent, sans être entamés, tous les efforts de l'armée combinée; avec seulement trente-six mille hommes, le maréchal Ney, secondé par le maréchal Marmont, soutint longtemps les attaques de près de cent cinquante mille hommes; mais, au milieu de l'action, le reste des Wurtembourgeois passa dans les rangs ennemis; et tandis que le prince royal de Suède dirigeait une attaque incertaine, faute d'artillerie, les Saxons vinrent se joindre à lui avec leurs canons, qu'ils pointèrent aussitôt contre le corps français dont ils avaient fait partie; la gauche française fut battue.

L'armée française commença vers la nuit du 19 octobre sa retraite en bon ordre. Napoléon se replia sur Leipzig.

Un résultat, qui n'est contredit par aucun rapport étranger, établit que l'armée combinée comptait alors moins de cent quatre-vingt mille hommes, et que l'armée française conservait encore en bataille quatre-vingt-quinze mille hommes.

Voilà donc où vient aboutir, en la résumant par

les faits, la gloire d'un grand capitaine; et l'histoire le proclamera le plus habile, parce qu'il n'aura perdu, par exemple, que trente mille de ses compagnons d'armes, pour causer à ses adversaires une perte six fois plus forte, et pour rester quelques heures de plus que leurs chefs sur ce champ de carnage!

Napoléon n'eut pas même cette fois ce triste honneur; à peine rentré dans Leipzig pour y faire déposer ses blessés dont le nombre excédait vingt-trois mille, il faisait évacuer cette ville, parce que les corps de l'armée combinée y pénétraient déjà. L'arrière-garde française eut à soutenir dans les rues de nouvelles attaques qu'elle repoussa. Un pont, qui avait été miné sur la rivière de la Pleisse, sauta pendant le passage de nos troupes; cet accident augmenta encore les difficultés et les pertes de la retraite; c'est là que le brave prince Poniatowski périt en passant la rivière à la nage. Les vingt-trois mille blessés français restèrent dans la ville, et firent partie de trente mille prisonniers que coûtèrent à l'armée les journées des 17, 18 et 19, outre vingt mille morts et plus de trois cents pièces de canon perdues.

Le sort des revers est d'appeler toute espèce de critique, de provoquer même des reproches contraires. On avait accusé Napoléon d'avoir fait une faute politique en acceptant la bataille de Vachau,

Retraite de Napoléon sur le Rhin.

on l'a aussi blâmé, parce qu'avec quatre-vingt-quinze mille hommes, qui lui restaient le 19 contre cent quatre-vingt mille hommes, il n'avait pas hasardé une troisième bataille. Mais les provisions de poudre avaient été épuisées par les deux cent cinquante mille coups de canon que l'artillerie française avait tirés dans les deux précédentes journées ; il ne lui restait pas plus de seize mille charges dans ses différents parcs.

Un autre reproche fut fait aussi aux coalisés, celui de ne s'être pas mis immédiatement à la poursuite de Napoléon dans sa retraite. Mais l'armée combinée avait besoin de repos ; elle avait laissé plus de cinquante mille hommes sur les deux derniers champs de bataille, outre plus de cent mille hommes hors de combat. Il paraît, au surplus, que le général bavarois de Wredde avait brigué l'honneur d'être chargé seul de cette expédition ; il avait cru sans doute pouvoir illustrer sa défection récente par un exploit facile contre une armée épuisée de fatigue. Cinquante-cinq mille hommes de troupes fraîches furent mis à sa disposition le 16 octobre. Il fit d'abord des marches forcées ; puis, au lieu de tourner Wurtzbourg, où un détachement français peu nombreux était en garnison, il s'arrêta pour bombarder cette place ; il n'arriva que le 29 octobre à Hanau, dont il voulait disputer le passage à Napoléon ; et il paraît qu'il fit encore la faute de mal choisir son terrain dans un pays où, depuis plus

Il repousse l'attaque des Bavarois à Hanau.

d'un siècle, les bonnes positions avaient été marquées par tant d'habiles généraux. Les diverses attaques qu'il hasarda furent repoussées par les corps français que commandaient les généraux Charpentier, Dubreton, Curial, Sébastiani, Nansouty et Friant; il perdit dix mille hommes pour n'être que le témoin de la marche de l'armée française; il fut grièvement blessé dans la dernière action, à laquelle il prit part, et se retira, laissant le commandement de ses troupes au général autrichien Fresnelles, et sans avoir pu déposter de Hanau le maréchal Marmont, qui occupait cette place avec un corps peu nombreux pour couvrir les derrières de l'armée française.

Napoléon se dirigea, sans autre obstacle, sur Mayence. Un nouveau malheur l'attendait dans cette place; elle fut le tombeau de la moitié des soldats qui l'y suivirent. Une espèce de maladie contagieuse se déclara après les premiers jours de repos dans ces débris d'armée qui avaient survécu à des combats si meurtriers, et ce fléau ne vint que trop à l'aide de tous les princes ligués alors contre la France.

Napoléon arrive à Mayence; nouveaux désastres dans cette place.

Que de motifs d'abattement pour tout autre! Et, au milieu de tant de ruines qui présageaient la sienne, Napoléon paraissait encore impassible; il cherchait à imposer à la confiance des autres par celle qu'il affectait de prendre en lui-même. Dans

une lettre qu'il m'écrivit de Mayence, le 3 novembre, il répondait à un long mémoire dans lequel je reproduisais sous ses yeux l'épuisement des finances. Je me trouvais autorisé par leur situation à lui donner ainsi des conseils sérieux sur la sienne. Les communications avec Napoléon étaient devenues si incertaines depuis sa retraite de Dresde, que j'avais cru devoir faire traduire ce mémoire en chiffres. Voici textuellement un des paragraphes de sa réponse, qui commençait par des calculs sur des doublements et des tiercements d'impôts, dont il espérait un secours extraordinaire de 500 millions.

« Je reçois votre lettre sans date, dont le déchif-
« frement n'a pu m'être remis qu'en ce moment...
« Je désire que les ministres montrent du calme
« et de la confiance. Mon infanterie, mon artillerie,
« ma grosse cavalerie, ont une telle supériorité sur
« celles de l'ennemi, que je ne suis pas en peine de
« dissoudre cette coalition aussitôt que les autres.
« Le principal est de connaître à qui j'ai affaire, de
« n'avoir pas d'ennemis dans les rangs, et de ne
« plus craindre des coups de jarnac au milieu d'une
« bataille ; c'est dans ce sens qu'il faut s'exprimer.
« J'ai convoqué le corps-législatif pour le 2 dé-
« cembre, etc., etc. Sur ce, je prie Dieu, etc.
« Mayence, 3 novembre 1813.

« *Signé* NAPOLÉON. »

Quel usage pouvais-je faire de cette lettre? Ce n'était ni en partageant ni en propageant les illusions de l'empereur que je pouvais servir ses intérêts, auxquels mon devoir m'attachait; et il m'est permis de dire que je n'en avais jamais séparé ceux de la France. Je voyais combien les uns et les autres devaient être compromis par cette imminente et irrésistible invasion que préparaient les puissances coalisées, encore bien qu'elles déclarassent, dans tous leurs manifestes, qu'elles n'étaient armées que contre un seul homme! Cet homme était celui à qui la victoire avait ouvert toutes les capitales du continent, et qui n'avait pas résisté à l'orgueil d'y entrer en vainqueur. Il était, dès ce moment, facile de prévoir que des représailles seraient inévitables, et que ce serait sur le territoire de la France que tous les rois confédérés de l'Europe essaieraient de venger leurs défaites et leurs humiliations.

J'avais remarqué, dans le change entre l'Angleterre et l'Allemagne et même l'Espagne, des variations qui ne pouvaient pas avoir seulement pour cause de simples opérations de commerce. J'eus l'occasion de consulter de nouveau les correspondances de quelques-unes de nos anciennes maisons de banque, dont les relations au dehors pouvaient mériter confiance. Voici ce que cette correspondance révélait sur les intentions et les moyens de la coa-

lition de toute l'Europe contre la France, et les comptes officiels publiés plus tard n'ont pas trop contredit ces indications.

L'Angleterre devait assurer aux rois coalisés un nouveau subside de 115 millions pour 1814, indépendamment d'un grand approvisionnement d'armes et d'équipements militaires : une taxe de 225 millions, qui pesait principalement sur les États de la confédération rhénane formée par Napoléon, devait être levée en Allemagne, et c'était par ce sacrifice et par une prompte accession à la coalition que ces États se rachèteraient de la confiscation qu'il avait d'abord été question de prononcer contre eux. L'Angleterre s'était de plus chargée de répartir plus de 100 millions de subsides entre l'Espagne, le Portugal, la Suède, le Danemark, la Sicile, le Hanovre.

Et tandis que les disciples du baron de Stein exaltaient en Allemagne tous les jeunes courages pour l'affranchissement de leur pays, les émissaires anglais répandaient aussi en Espagne et en Portugal des idées de liberté nouvelles pour ces deux pays. Tout moyen était en action pour abattre *l'ennemi*.

Ainsi la caisse militaire de la coalition devait avoir à sa disposition plus de 400 millions pour la campagne de 1814.

A la même époque, le général Wellington, avec cent quatre-vingt mille hommes, dont soixante mille

Anglais et cent vingt mille Espagnols et Portugais soldés, était maître du passage des Pyrénées, depuis la journée de Vittoria qui avait rejeté Joseph Bonaparte en France[1].

La Bavière ouvrait les passages du Tyrol; et l'invasion de l'Autriche en Italie se trouvait encore facilitée par la défection du prince Murat, qui, en se déclarant contre Napoléon, espérait légitimer sa royauté de Naples;

On ne pouvait pas espérer que la Suisse essayât de défendre sa neutralité; l'insurrection éclatait en Hollande; il n'était plus temps de rappeler les garnisons françaises de Dantzik, Hambourg et des autres forteresses qu'elles occupaient en Allemagne;

Il fallait donc s'attendre à voir prochainement la France attaquée, au Midi par plus de cent cinquante mille hommes sous les ordres d'un général habile, auquel venait d'être opposé trop tard un digne adversaire dans le maréchal Soult, mais avec une armée fatiguée, et de plus de moitié plus faible; à l'Est en même temps qu'au Nord, par sept à huit

1. Le maréchal Suchet se maintenait encore avec avantage dans le royaume espagnol de Valence; il avait battu les trois généraux anglais qui l'avaient attaqué; il se faisait respecter des Espagnols autant par son administration que par ses succès militaires; mais il allait bientôt être obligé de rentrer en France avec sa faible armée.

cent mille hommes y compris cette espèce de corps franc des Tugent-Bund, ainsi que les nouvelles levées des Landsturm et Landwerts;

Et tout était à créer pour la défense de cette vaste étendue des frontières françaises!

Ce qui est digne d'être remarqué c'est que dans cette combinaison d'attaque générale dont l'Angleterre était l'âme, cette puissance n'avait pas essayé de retrouver sur nos frontières de l'Ouest ses anciens auxiliaires; et comme on ne pouvait la supposer retenue par aucun scrupule, son inaction à cet égard devenait une preuve de plus de la volonté de la France, encore à cette époque, de conserver son gouvernement et son chef; rien n'était tenté parce que rien n'eût réussi.

Parmi les conquérants qui avaient précédé ce prince, aucun n'avait vu se former sous ses yeux un plus grand nombre de ces vastes cimetières qu'on nomme des champs de bataille; il avait trouvé un spectacle plus terrible encore à Mayence; les hôpitaux, les églises, les établissements publics, ne suffisaient plus au refuge des soldats malades qui rentraient chaque jour; les rues, les places publiques se trouvèrent bientôt encombrées de mourants et de morts. Napoléon ne s'arrêta que trois jours dans cette ville, il ne pouvait conjurer le typhus!

Il arriva à Saint-Cloud le 9 novembre; je ne le

vis que quelques heures après; on m'a dit que ses premiers mots à l'impératrice Marie-Louise avaient été ceux-ci : *Si l'empereur d'Autriche est bien conseillé, il reviendra à moi; c'est son intérêt comme le mien* : il est certain qu'à cette époque cette princesse écrivait souvent à l'empereur son père; et fidèle comme elle l'était alors aux devoirs de sa position, elle n'avait sûrement pas de correspondance qui fût secrète pour Napoléon.

Lorsqu'il appela près de lui les ministres, je trouvai sa contenance sérieuse, mais calme sans affectation. Je m'attendais à le voir impatient de connaître la situation et les ressources de chaque ministère, presser de questions chacun de nous; il parla peu des événements de la campagne; il indiqua divers conseils pour les jours suivants sans leur assigner d'objet spécial, sans insister sur l'urgence de nouveaux préparatifs militaires; il dit seulement que cette campagne pourrait être la dernière si l'on proposait à la France une paix digne d'elle. Il parla des nombreux malades qu'il avait laissés à Mayence, en prescrivant pour eux des envois de secours en officiers de santé et en remèdes; et malgré les avis contraires, que je recevais des payeurs sur la marche des troupes étrangères, je restai persuadé à la fin de cette première entrevue, qu'il ne s'attendait à aucune entreprise des puissances confédérées contre la France avant

le printemps prochain. Je crois encore qu'il s'en flattait d'abord. Il voulut que l'impératrice reprît ses habitudes ordinaires pour les soirées, les cercles, les spectacles; toutefois dès le 11 novembre, en même temps qu'on lui faisait espérer la reprise des négociations pour la paix, de nouveaux avis avaient éveillé son attention sur la possibilité d'une campagne d'hiver. Avec des troupes si nombreuses accoutumées aux rigueurs d'un climat septentrional, la coalition, qui comptait sur l'épuisement de la France, ne pouvait pas négliger l'occasion d'une brusque attaque générale, qui devait immanquablement trouver une foule de points sans résistance.

Alors l'activité de Napoléon reparut tout entière; en peu de jours tous les ministères reçurent leurs instructions pour préparer, sans délai, tous les moyens de défense qui pouvaient les concerner. Je citerai rapidement celles qui me parvinrent, pour ne pas revenir sur les détails de la tâche que j'avais personnellement à remplir. Le 11 novembre il me prescrivait [1] de faire acquitter dans vingt-

1. « Prenez des mesures efficaces pour que dans vingt-quatre « heures toutes les ordonnances pour fusils et manufactures « d'armes soient soldées, ainsi que toutes les dépenses pour les « réparations des places du Rhin; rien n'est plus important que « cela. Sur ce, etc.

« *Saint-Cloud*, 12 *novembre* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

quatre heures toutes les dépenses relatives aux fabrications d'armes et aux travaux du génie pour réparations des places du Rhin. Et, comme il connaissait bien la détresse du trésor public, il se déterminait enfin le même jour [1] à m'offrir, par quelques virements entre les fonds de son domaine extraordinaire et le trésor public, un faible secours de 12 à 15 millions. Je n'ai pas besoin de dire que ce n'était pas par un motif de vanité vulgaire qu'il voulait faire supposer ce trésor privé beaucoup plus riche. Le 12 et le 18[2], il m'ordonnait de faire solder 5 millions que les corps de la garde impériale réclameraient pour leur arriéré. Ces dépenses étaient indépendantes de celles qu'exigeaient la levée et

1. « J'ai chargé le baron de Labouillerie de se rendre près de « vous.... Je désire qu'il soit remis au trésor public 12 à 15 mil« lions des fonds du domaine extraordinaire à prendre, soit à « Paris, soit à Mayence, soit en Italie. Mon intention est que l'ar« gent retiré de Paris le soit avec appareil, et que l'on croie que « des sommes bien plus considérables sont tirées des caves des « Tuileries pour le service du trésor; et que cependant il y reste « encore plus de 200 millions... Sur ce, etc.

« *Saint-Cloud*, 11 *novembre* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

2. « Je vous envoie un état que me remet le général Caffarelli, « de ce qui est dû à la garde ; faites-moi connaître ce qui reste de « crédit pour ce service au budget.....

« *Saint-Cloud*, 12 *novembre* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

« J'ai ordonné qu'un crédit de 5 millions fût ouvert à la garde; « faites un rapport pour me proposer de solder ces 5 millions..... « Sur ce, etc.

« *Paris*, 18 *novembre* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

l'équipement de trois cent mille conscrits qu'un sénatus-consulte avait mis à sa disposition. Le 16[1] il réclamait la priorité du paiement pour tous les services de la guerre. Toutes les ressources, dont pouvait disposer le trésor public, étaient déjà insuffisantes pour ce seul service qui demandait alors en un seul mois presque autant de fonds que dans un temps ordinaire il aurait pu consommer dans la moitié de l'année. Cependant, même dans l'intérêt personnel du chef de l'État, il n'était pas possible de refuser quelque assistance aux autres services, sous peine d'arrêter partout l'action du gouvernement ; et le trésor public faisait ce qu'il devait à l'avenir de la France en persistant à se refuser à l'emploi de ces expédients ruineux qui remplacent si désastreusement un crédit régulier. C'était bien assez qu'il fût condamné par son impuissance à voir se former, sur quelques parties, cet arriéré qu'on a tant exagéré après la chute de l'Empire.

Par une autre lettre du 17, Napoléon insistait plus fortement encore pour qu'avant tous autres

1. « Je pense que dans ces circonstances vous ne donnez pas « assez de préférence au service militaire, qui doit passer avant « les rentes et les autres parties du service civil. Un retard de « quelques jours pour le paiement de l'habillement, ou autres « dépenses de ce genre, peut exposer aux plus grands malheurs... « Sur ce, etc.

« *Saint-Cloud*, 16 *novembre* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

besoins publics, ceux de la guerre fussent satisfaits; et il devait lui être bien démontré que, même avec cette condition, ils ne pouvaient pas l'être. On a écrit que, dans ces temps de crise, il avait été mal servi; il s'est souvent plaint lui-même de n'être pas obéi; mais il connaissait chaque jour, comme moi-même, la situation et les efforts du trésor public : il n'en était pas de l'appel qu'il lui faisait comme de celui qu'il venait de faire au courage. Les limites du trésor public étaient fixées par les ressources mêmes dont il l'avait pourvu. Je dois cette justice au caractère de Napoléon, qu'on a présenté comme si terrible, c'est qu'en même temps qu'il se montrait si impatient, si exigeant, si pressant par sa correspondance, je le trouvais alors, dans mes autres rapports, habituellement disposé à condescendre à mes embarras; il m'avouait un jour, en souriant, *que l'imagination perdait son empire en finance*. Cette lettre du 17 [1] contenait au surplus un paragraphe bien remarquable; il y ré-

1. « Le service du trésor, dans des temps de pénurie comme « ceux-ci, ne peut pas se faire par les mêmes principes et de la « même manière que dans des temps d'abondance, comme on l'a « fait jusqu'à cette heure. Toutes les ordonnances de l'adminis- « tration de la guerre pour l'approvisionnement des places, l'é- « quipement des troupes; toutes celles du ministre de la guerre « pour les dépenses du génie, de l'artillerie et du réarmement « des places, ne sont pas exactement payées; de là les résultats « les plus funestes pour la défense de l'État. C'est un malheur

duisait à 10 millions les 15 millions que me promettait sa lettre du 11. Et il déclarait qu'au lieu de 200 millions, il n'en restait plus en effet que 30 dans la caisse de son domaine extraordinaire; il est vrai qu'il ne comprenait pas dans son calcul les 140 millions d'obligations payables par la Prusse, qui alors en effet n'avaient plus de valeur pour lui, et une somme peut-être supérieure en effets publics, et même en actions de la Banque, qu'il y avait admises comme placement, mais dont la réalisation immédiate eût été difficile.

Utile réforme projetée par Napoléon pour la comptabilité de chaque régiment.

Je ne ferai pas mention d'une foule d'autres lettres de cette époque qui rentrent dans le même cercle; elles n'apprendraient rien de nouveau, en prouvant que, même alors et au milieu de tant de motifs de préoccupation plus graves, il portait encore, souvent au delà du besoin, la surveillance sur tous les détails et sur les recherches de la prévoyance. Je m'étonnais, par exemple, qu'il mît une si grande importance à la restauration militaire des

« que la dette publique, les pensions, les traitements, etc., « éprouvent des retards; mais ce malheur n'est nullement comparable à celui qui résulterait du moindre retard dans les « ordonnances militaires. Je n'ai plus que 30 millions d'argent « dans le trésor de la couronne. Je vous en donne 10, et j'éprouve « une grande répugnance à cela : si cet argent était employé à « des dépenses civiles, ce serait perdre cette dernière ressource, etc., etc.

« *Saint-Cloud*, 17 *novembre* 1813. *Signé* NAPOLÉON. »

places que pourraient rencontrer sur leurs routes des armées de plusieurs centaines de mille hommes. Il avait mieux prouvé qu'aucun autre capitaine que, dans la guerre d'invasion, on peut négliger la précaution de ne pas laisser sur ses derrières des forteresses, quand on avance avec des corps d'armée dix fois plus forts que ne peut l'être chaque garnison; et surtout lorsque le but de l'invasion est d'arriver à la capitale de l'État, place dont l'occupation fait tomber toutes les autres. Mais je citerai une disposition dont il esquissait le projet le 7 janvier 1814 [1], parce qu'encore bien que trop tardive pour lui elle soit restée sans exécution, elle peut avec quelque avantage être mise en œuvre à toute autre époque. Les amis du pouvoir seront encore

1. « Depuis longtemps j'entends porter des plaintes contre les « quartiers-maîtres de la garde; mon intention est de profiter du « commencement de l'année pour établir des auditeurs en place « des quartiers-maîtres; il en faudrait un pour les grenadiers à pied, « un pour les chasseurs à pied, un pour les grenadiers à cheval, « un pour les chasseurs à cheval, un pour les dragons, un pour « le premier régiment de lanciers, un pour le second de lanciers, « un pour l'artillerie; présentez-moi huit auditeurs d'une probité « reconnue, jouissant d'une certaine indépendance de fortune, et « ayant déjà des connaissances de comptabilité; alors, par un « décret, je chargerai les quartiers-maîtres de réunir et de mettre « en règle la comptabilité de l'arriéré; et, à dater du 1er de ce « mois, les huit auditeurs les remplaceront dans les fonctions de « quartiers-maîtres pour le service courant. Sur ce, etc.

« *Paris*, 7 *janvier* 1814. *Signé* NAPOLÉON. »

plus disposés que les amis de l'ordre à chercher des leçons dans son gouvernement; dans ce cas, du moins, son opinion pourra faire autorité pour les uns et pour les autres. Il avait voulu munir le trésor public de plusieurs moyens de contrôle sur les dépenses ministérielles, et il était toujours porté à grandir ces moyens.

Dans les deux campagnes de 1812 et de 1813, il soupçonna des abus graves dans la comptabilité de la solde et des dépenses accessoires qui était confiée aux quartiers-maîtres de chaque régiment. Frappé de la fortune un peu subite de quelques-uns d'entre eux, il avait, en instituant en 1813 les nouveaux corps des gardes d'honneur, préposé à la comptabilité de ces corps des auditeurs de son conseil d'État, directement comptables envers le trésor public; et ces jeunes gens, tous bien nés, qui tous avaient une autre fortune à faire que de simples quartiers-maîtres, avaient rempli avec la plus grande régularité une mission qu'honorait le choix du prince. Il voulait, en 1814, introduire le même régime dans les corps militaires, en commençant par la garde impériale, où les abus étaient plus graves et plus difficiles à attaquer, et dans une autre lettre du même jour, il m'annonçait l'intention d'étendre la même mesure sur toute l'armée qu'il s'occupait de créer. Le temps lui manqua; les événements se pressaient contre son attente; il

n'avait plus que quelques jours à rester à Paris.

Je vais rappeler quelques-unes des autres circonstances qui précédèrent son départ.

Les armées coalisées s'étaient remises en marche peu de jours après les journées de Vachau et de Leipzig; elles s'étaient renforcées de cette nombreuse jeunesse des écoles allemandes, enrôlée au nom de l'*indépendance nationale*. La Suisse n'avait fait aucun effort pour maintenir la sienne; elle avait confirmé le jugement qu'avaient porté les princes alliés, en disant que, quand une nation prétend garder la neutralité, elle doit avoir le pouvoir et la volonté de la défendre. Une partie des troupes confédérées l'avait traversée sans résistance dans tous les sens, depuis la source du Rhin jusqu'à son embouchure; et, sur la ligne du Rhône, tous les passages étaient restés ouverts aux autres colonnes. Quelques faibles corps français, qui devaient défendre les défilés des Vosges, avaient été tournés; Lyon était menacée. Cependant ce n'était qu'avec une grande circonspection que plus de six cent mille hommes, divisés en trois grandes armées, s'avançaient sur le territoire de la France. Mais la coalition inondait ces provinces de proclamations, dans lesquelles elle annonçait textuellement *qu'elle ne faisait pas la guerre à la France, qui devait rester grande et forte, et conserver un territoire plus étendu que sous ses rois; que c'était à l'empereur seul*

Les puissances coalisées ne dissimulent plus l'intention de réduire le territoire de la France.

qu'elle faisait la guerre, ou plutôt à la prépondérance qu'il avait trop longtemps exercée hors des limites de son empire, pour le malheur de l'Europe et de la France. Et cependant elle faisait annoncer à Napoléon que de nouvelles conférences étaient ouvertes à Manheim pour la négociation de la paix; qu'il ne tenait qu'à lui d'empêcher une nouvelle effusion de sang. Or, déjà les bases de ces négociations n'étaient plus les mêmes qu'à Dresde et à Prague. L'Angleterre annonçait l'intention de replacer la Hollande sous la domination de la maison d'Orange, avec une extension de territoire; d'agrandir aussi le Hanovre, qui serait érigé en royaume. L'Autriche renouvelait ses anciennes prétentions sur l'Italie; la Prusse réclamait les provinces qu'elle avait cédées par les traités antérieurs. L'empereur Alexandre insistait seul sur l'exécution fidèle des promesses du manifeste que les puissances venaient de publier. Sa politique devait en effet lui faire désirer que la France restât puissante, et il lui convenait qu'elle le dût à son influence. Les autres cabinets ne voulaient plus même alors garantir à la France la possession de la ligne du Rhin jusqu'à la Hollande. On conçoit que le cabinet anglais avait la principale influence; il en avait acheté le droit par ses subsides; il cherchait à éloigner encore la paix, parce que la France ne lui paraissait pas assez affaiblie, assez épuisée; mais il voulait que le tort de

la refuser retombât sur Napoléon. Or, d'après le caractère de ce prince, il n'était pas difficile d'en rendre les conditions inacceptables pour lui ; et comme cependant il n'était pas non plus impossible que cet homme extraordinaire parvînt encore à s'élever au-dessus de l'abîme préparé pour l'engloutir, les ministres anglais jugeaient qu'il était prudent de tenir toujours les négociations ouvertes, pour l'enchaîner par de premières conventions, s'il lui survenait un retour de fortune.

En analysant les motifs des quatre puissances, il semble qu'on pourrait les définir ainsi ; dans leur for intérieur, l'Autriche et la Prusse ne désiraient que la restitution de ce qu'elles avaient perdu, assez indifférentes d'ailleurs sur le sort de Napoléon et sur celui de la France. L'empereur de Russie, par des motifs de politique et de ressentiment personnel, désirait la chute de Napoléon; mais il ne désirait pas l'affaiblissement de la France. Les ministres britanniques voulaient invariablement atteindre l'un et l'autre but, et ils usaient, dans ces débats, de ce droit de direction suprême qu'achetait un peu chèrement l'Angleterre [1]. Ils sentaient le besoin de justifier auprès d'elle, par quelque grand résultat, les sacrifices qu'elle faisait depuis

1. L'Angleterre laissait volontiers dire que *son échiquier* était le généralissime de la coalition dans les camps, et le président prépondérant dans les conseils.

si longtemps pour soudoyer sur le continent la guerre contre la France, et qui, jusqu'alors, n'avaient eu d'autres effets que de doubler son énorme dette. Napoléon était parvenu par des moyens, sans doute étranges, mais qu'ils avaient encore trouvés trop efficaces, à empêcher le commerce de l'Angleterre d'exploiter à son seul profit ce qu'ils appelaient la civilisation européenne; ils redoutaient une autre rivalité, l'essor de l'industrie française dans la paix, si la France acquérait sa prépondérance naturelle.

Et si, déjà, quoiqu'ils n'eussent fait à cet égard aucune ouverture aux autres cours, ils ambitionnaient l'honneur que n'avait pas pu obtenir Louis XIV auprès de l'Angleterre, de rétablir un prince légitime sur son trône, était-ce sans le mélange d'aucune autre vue qu'ils devenaient alors si zélés pour le dogme de la légitimité?

Le cabinet anglais est condamné à une politique si complexe; il a tant d'intérêts divers à concilier, tant de rivalités à prévoir et à prévenir, qu'à son égard les conjectures ordinaires peuvent bien ne pas atteindre tous les calculs que sa position suscite en lui.

Traité entre le roi Ferdinand VII et Napoléon.

Parmi les clauses du nouveau traité qui se discutait si éventuellement à Manheim, les plénipotentiaires étrangers en avaient inséré une relative au rétablissement sur le trône d'Espagne de Ferdinand VII, et à celui du pape Pie VII dans tous ses

Ce roi rentre dans ses États.

droits à Rome. Napoléon, qui n'aimait pas qu'on lui dictât des conditions, s'était pressé de prévenir cette demande; le comte de La Forêt et le duc de San-Carlos avaient signé le traité en vertu duquel le roi d'Espagne rentrait dans ses États. Il est inutile de dire que ce fut la seule des clauses de ce traité qui eut son effet!

Retour du pape à Rome.

Le pape retourna aussi à Rome, et reçut sur les terres de France les honneurs dus à son rang et à son caractère.

A la même époque, les administrations françaises avaient quitté Rome. Murat, encore roi de Naples, y était entré avec ses troupes, *comme auxiliaire des Autrichiens,* qui devaient combattre, dans le Milanais, l'armée française commandée par le prince Eugène de Beauharnais. Un autre corps de troupes allemandes envahissait le Piémont, et se rapprochait de l'armée autrichienne qui menaçait Lyon. D'après le plan de campagne concerté entre les souverains à l'ouverture de l'an 1814, leurs armées divisées en fortes colonnes avaient franchi nos frontières, et toutes s'avançaient concentriquement, quoique avec prudence, en faisant retentir leurs rangs du nom de la *capitale*, comme de leur rendez-vous commun.

Napoléon, comme je l'ai déjà dit, s'était d'abord flatté que l'irruption ne serait pas si subite, et surtout qu'elle ne s'opérerait pas avec un tel ensemble.

Mais les puissances coalisées avaient mis à profit les leçons du malheur, leçons auxquelles résistait encore Napoléon. Cependant il n'avait pas négligé ses moyens de défense. Son activité avait même encore étendu sa sphère ; des ateliers avaient été subitement établis partout dans les grandes villes, et principalement à Paris, pour les fabrications d'armes, d'habillements militaires, d'objets d'équipement de toute espèce nécessaires à cette foule de conscrits qui devaient, pour la troisième fois en quinze mois, ressusciter l'armée française. Ces nouveaux soldats se rendaient avec zèle dans les divers dépôts qui leur étaient assignés. L'ardeur guerrière des écoles allemandes était aussi passée dans les écoles françaises; beaucoup d'élèves, appartenant à des familles riches, demandaient à marcher à l'ennemi. Napoléon avait encore agrandi les cadres de la garde impériale et de plusieurs régiments de la ligne. Des suppléments d'impôt devenaient nécessaires; cinquante centimes étaient ajoutées au principal de la contribution foncière, et la taxe sur le sel allait subir une augmentation dont le gouvernement impérial ne devait pas profiter; enfin, quoique un peu tard, et après de longues hésitations, il s'était déterminé à convoquer l'arrière-ban de cette époque par le rétablissement de la garde nationale; mais il lui restait de telles préventions sur le rôle qu'elle avait joué en 1789, et il était toujours si disposé à voir

Napoléon organise une nouvelle armée.

en elle l'appui de l'esprit révolutionnaire contre le pouvoir monarchique, qu'il avait atténué, par une foule de restrictions, le service qu'il pouvait en attendre.

Il avait aussi envoyé dans les départements des sénateurs, des conseillers d'État, pour seconder et presser l'exécution de toutes les mesures qu'il avait prescrites. Sur le refus fait par M. de Talleyrand de reprendre le ministère des affaires étrangères, il avait confié ce département au négociateur le plus agréable à l'empereur de Russie, au duc de Vicence, digne en effet de sa confiance comme de l'estime de ce prince. Il continuait de correspondre directement lui-même avec l'empereur d'Autriche, se montrant également préparé pour la guerre et pour la paix. Mais en même temps il donnait chaque jour de nouveaux avantages contre lui aux ministres anglais, et à leurs objections contre la paix, par des articles de journaux qui accusaient d'ingratitude les princes qu'il avait créés ou relevés après leur chute. Il avait permis qu'un de ses conseillers d'État rappelât en plein sénat l'*ancien partage de la Pologne comme une leçon terrible et vivante pour la France, menacée par les mêmes puissances*, et un tel danger n'étant jamais à craindre, l'exagération qui le supposait possible atteignait d'autant moins son but. Napoléon accusait l'esprit public de n'avoir plus cette ardeur qui l'avait longtemps si bien servi.

Il voulait toujours trouver en lui un instrument docile, et ne savait pas user envers lui des ménagements nécessaires.

Dissolution du corps législatif.

Elle fut, par exemple, bien imprudente, bien intempestive, bien peu nationale, la résolution qu'il prit, à la fin de 1813, de dissoudre le corps législatif qu'il avait appelé pour voter les nouveaux impôts, et cela parce que, dans la réponse de ce corps à son message, on parlait des leçons que l'adversité doit donner aux princes; et de la paix comme du premier besoin de la France. Il disait, il faisait dire que, pour avoir la paix, il fallait que la France se montrât résolue à se lever tout entière pour la guerre, et comment pouvoir mettre toute la nation dans le secret d'un pareil stratagème! Il était, surtout alors, au-dessus de son influence de persuader au pays qu'il devait dissimuler ce qu'il désirait, et manifester, pour l'obtenir, un sentiment contraire!

L'invasion des armées étrangères atteint la Champagne.

Cependant la coalition poursuivait son système d'invasion sur le territoire français. Les vingt premiers jours de janvier 1814 étaient à peine expirés, que déjà leurs colonnes se déployaient dans la Champagne. Les souverains, qui étaient à leur tête, allaient établir leur quartier-général au château de Brienne. Napoléon ne pouvait plus différer d'aller à leur rencontre. L'avantage des manœuvres purement défensives lui était refusé, puisque la ligne

des places fortes était franchie ; il fallait qu'il pût attaquer et battre séparément trois grandes armées qui réunissaient plus de quatre cent cinquante mille hommes. Il ne pouvait encore disposer que d'environ soixante-dix mille hommes en état de se mettre en ligne de bataille. Ces débris des vieux corps avaient été conservés par les soins des maréchaux Mortier, Macdonald, Marmont, Victor et Ney.

L'avant-veille de son départ, il convoqua les dignitaires de l'empire et les ministres, pour remettre devant eux la régence à l'impératrice Marie-Louise. Le matin du même jour, il avait confié à la garde nationale de Paris la défense de cette princesse et celle de son fils qu'il tenait dans ses bras. Cette première scène avait eu quelque chose d'attendrissant ; celle du soir avait eu une teinte lugubre. L'impératrice s'étant retirée, il avait retenu les ministres, auxquels il voulait, disait-il, faire connaître ses dernières dispositions. Ses premières paroles eurent en effet la gravité de déclarations testamentaires ; mais après qu'il eut pendant quelques instants parlé de la faiblesse des moyens dont il pouvait disposer, malgré leurs efforts, auxquels il rendait justice, de la fermeté qu'ils devaient conserver, son regard, porté comme par hasard sur un des dignitaires présents, s'alluma, et, comme par une inspiration subite, il ajouta qu'il savait bien qu'il laissait à Paris d'autres ennemis que ceux qu'il allait combattre ;

Régence conférée à l'impératrice Marie-Louise.

que son absence allait leur laisser le champ plus libre..... Ces insinuations n'étaient qu'indirectes; mais personne ne put s'y méprendre. La violence des accusations s'accrut encore lorsqu'il vit que ce dignitaire continuait avec sang-froid, dans un coin du cabinet, une conversation entamée avec le roi Joseph. Il avait seul sans doute le moyen de connaître et d'apprécier les torts que pouvait avoir envers lui l'homme d'État qu'il accusait ainsi, et qui certes avait eu celui de n'avoir pas approuvé les actes des deux dernières années; mais par cette véhémence il n'entrait pas dans une voie de réconciliation. Je revis encore Napoléon le lendemain; il n'avait pas répondu à plusieurs notes dans lesquelles je lui exposais que le trésor public perdait chaque jour quelques-unes de ses communications avec les caisses des départements, et qu'un parti de Cosaques pourrait suffire bientôt pour lui enlever celles qui lui restaient encore. Je lui proposais, dans mon devoir, les mesures qui pouvaient prévenir une pénurie complète de ressources. Voici sa réponse : *Mon cher, si l'ennemi arrive aux portes de Paris,* IL N'Y A PLUS D'EMPIRE.... Ce peu de mots peut être fécond en réflexions. Ce sont là les derniers que m'adressa Napoléon, il partit le lendemain, 25 janvier, pour aller au-devant de celle des armées confédérées qui avait pénétré le plus avant dans la Champagne.

Dernières paroles que m'adresse Napoléon.

Les faits de cette campagne si courte et si déci-

sive sont nombreux; ils sont trop récents, trop immédiats pour n'être pas présents à toutes les mémoires; ils sont si précipités, que l'imagination court avec eux au résultat, et je me bornerai à leur simple énumération; mais, avant de la commencer, je vais, d'après des états qui paraissent authentiques, mettre en présence, dans les tableaux ci-dessous, les forces effectives de la France et des princes confédérés.

Tableau comparatif des troupes françaises et des troupes étrangères en présence.

ARMÉES FRANÇAISES.

Les restes de la grande armée commandée par Napoléon, y compris le corps du maréchal Macdonald, qui ne l'avait pas encore joint le 26.	70,731 h.
Armée de Belgique.	15,943
Armée du Rhône, y compris les garnisons qu'elle entretenait.	27,158
Armée d'Aragon, *idem*.	36,925
Armée d'Espagne, rentrée sous le nom d'armée des Pyrénées, *idem*.	54,947 54,947
Armée d'Italie, *idem*.	70,645
Total.	276,099
A déduire les garnisons.	65,322
Reste en ligne.	210,777 h.

ARMÉES CONFÉDÉRÉES.

Grande armée austro-russe.	194,190 h.
Armée de Silésie.	117,800
Armée du Nord.	155,880
Armée de Hollande.	16,200
Armées combinées des frontières du Midi.	196,146
Armée d'Italie.	136,080
Total en ligne.	816,296 h.

Sur les 210,777 combattants dont se composaient les forces disponibles de la France, les cinq dernières armées du tableau ci-dessus n'étaient pas plus disponibles pour Napoléon que les garnisons des places sur le Rhin, qui ne consistaient qu'en gardes urbaines et en conscrits, et celles de Hambourg, Dantzig, etc., etc.

L'armée de Belgique, sous les ordres du général Maison, manœuvrait habilement, mais loin de lui; l'armée du Rhône était contenue et tournée par des forces supérieures; l'armée d'Aragon obéissait à regret à l'ordre qui la retenait en Espagne; l'armée des Pyrénées ne pouvait que retarder, sur les frontières du Midi, l'armée plus que triple en force que commandait le duc de Wellington. En Italie, le roi de Naples, Joachim Murat, venait de joindre ses troupes aux Autrichiens, qui avaient pénétré par le Tyrol. Cette indigne et dernière défection, qui devait achever de ruiner le parti de Napoléon dans ce beau pays, ne permettait pas à l'armée d'Italie de s'éloigner; si, au contraire, Joachim avait employé ses forces à contenir les Autrichiens, le prince Eugène Beauharnais aurait pu descendre par le Piémont en France, y tenir longtemps en échec la grande armée que commandait le prince de Schwartzemberg, et Napoléon n'aurait pas eu à soutenir seul, au moins si promptement, l'effort de trois armées, dont la moins nombreuse était

plus que double de la sienne. Murat n'avait voulu servir que lui-même, sans se rendre compte de l'immense service qu'il rendait à la coalition. Il ne savait pas que ce service était un de ceux que des souverains ne peuvent jamais payer. Voilà pourquoi celui qui n'en rend de pareils que pour en recevoir le prix, fait toujours un marché de dupe.

Cependant Napoléon, réduit à des moyens de défense si disproportionnés, paraissait donc encore bien imposant à toute l'Europe armée, qui s'avançait vers la capitale de la France, puisque la marche de tant de soldats devenait si lente et si timide sur le sol français, et que les souverains qui avaient juré sa perte, qui avaient réuni contre lui tant d'efforts, auraient cru cependant faire assez pour leur gloire, s'ils étaient seulement parvenus à amoindrir la puissance qu'ils lui laisseraient. En effet, au milieu même d'une invasion dont le succès passait déjà leurs espérances, ils furent les premiers à proposer la reprise d'une négociation pour la paix générale. Un nouveau congrès s'établit à Châtillon; les conditions étaient sans doute bien différentes de celles que Napoléon avait refusées six mois auparavant à Dresde; on demandait sa renonciation à la Belgique, aux quatre départements du Rhin, et à toute influence sur l'Italie; mais enfin la France devait lui rester telle que l'avait

Nouvelles négociations à Châtillon.

possédée Louis XIV [1]; et l'Angleterre elle-même souscrivait à cette paix. Ce dernier fait, du moins, m'a été affirmé par un homme d'État qui, dès lors, s'occupait de fonder le repos de l'Europe sur une autre combinaison. Mais, après des succès balancés à l'ouverture de la campagne, Napoléon avait eu quelques avantages plus décisifs, lorsque cet ultimatum lui était proposé; ils ranimaient ses espérances, et il est permis de croire aussi que des révélations, qu'il évitait de rendre publiques, lui donnaient peu de confiance dans la sincérité de ces propositions; il les rejeta, et l'on sait que le congrès de Châtillon eut le sort de tous les autres.

Premiers succès de Napoléon contre le maréchal prussien Blucher.

J'ai dit que Napoléon n'avait pu rallier près de lui qu'environ soixante-dix mille hommes contre les trois armées du prince de Schwartzemberg, du feld-maréchal Blucher et du prince royal de Suède; il n'en avait même que quarante-six mille lorsqu'il se porta à la rencontre du feld-maréchal Blucher qui avait quelques marches d'avance sur les deux autres; mais il ne voulait pas perdre l'occasion de l'attaquer avant leur jonction; il n'avait d'autre ressource que celle de combattre séparément et successivement ces trois armées. Il parvint, le 28 janvier, à déposter le maréchal Blucher du château de Brienne où il s'était établi : le 1er fé-

1. Et même plus grande d'une province.

vrier, attaqué à la Rothière par toutes les forces du général ennemi, triples de celles qui lui restaient, il perdit une partie de son artillerie. Toutefois, comme il ne fut point inquiété dans sa retraite, il eut le temps de prendre une position qui lui permettait d'observer avec sécurité tous les mouvements du maréchal Blucher et de profiter de ses moindres fautes. Il remarqua bientôt en effet que ce général, dans la confiance d'un premier succès, continuait plus négligemment sa marche sur Paris, en divisant son armée par colonnes de huit à dix mille hommes. Le 10 février il attaqua, à Champ-Aubert, celle que commandait le général russe Alzecfiew; il mit deux mille hommes hors de combat, et enleva vingt et une pièces de canon, environ deux mille prisonniers, au nombre desquels se trouva ce général; le 11, il surprend, à Montmirail, les corps des généraux Sacken et Yorck, et les met en déroute après une perte de quatre mille morts ou prisonniers, et de vingt-huit pièces de canon. Le 12, il poursuit les débris de ce corps qui s'étaient réfugiés en désordre vers le point qu'occupait une autre colonne de la même armée, commandée par le général prussien Katzler. Ce nouveau corps est encore enfoncé, et laisse sur le champ de bataille trois mille morts, dix-huit cents prisonniers et une partie de son artillerie. Enfin, le 13, le maréchal Blucher se présente avec celles de ces colonnes qui

Combat de Champ-Aubert.

Bataille de Montmirail.

n'avaient pas encore combattu; le 14, il offre la bataille; il la perd, plus malencontreux encore que ses trois lieutenants, et laisse dans sa retraite, que la nuit favorise, sept à huit mille hommes hors de combat, quatre mille prisonniers et quinze pièces de canon. On doit au surplus à ce vieux général, dont la longue carrière militaire n'est certainement pas sans gloire, la justice de reconnaître qu'il avait la modestie de ne pas se croire assez fort contre Napoléon avec le seul avantage du nombre; car, malgré le succès qu'il avait obtenu le 1er février, il envoyait courrier sur courrier pour presser la jonction de la grande armée du prince de Schwartzemberg à la sienne; celle-ci aurait eu en effet bien besoin d'être soutenue, puisque cinq jours avaient suffi pour la dissoudre[1]. Ces succès vinrent consoler les derniers moments de ce règne si brillant qui n'avait plus que quelques jours d'existence.

Après le combat de la Rothière dans lequel le maréchal Blucher avait lutté seul et avec honneur contre Napoléon en personne, les souverains avaient fait déclarer au plénipotentiaire de France, le duc

1. Ces mouvements que Napoléon dirigeait en personne, dans un court espace de cinq jours, furent exécutés par les maréchaux Macdonald, Ney, Mortier, Marmont, Oudinot et Victor (qui y fut blessé), et par les généraux Sébastiani, Grouchy, Nansouty, Friant, Ricard, Pajol, et plusieurs capitaines de ce mérite. De telles opérations demandaient en effet de tels lieutenants.

de Vicence, que les conférences de Châtillon étaient suspendues.

Après la dernière défaite du maréchal Blucher, ils avaient provoqué la reprise des conférences. Elles se prolongèrent jusqu'au milieu du mois de mars, avec quelques variantes dans les conditions, suivant que les opérations militaires des armées confédérées avaient plus ou moins de succès.

Il est bien vrai que dans ces derniers moments les souverains ne dissimulaient plus l'intention de réduire la France aux limites de 1792. Mais à moins d'accuser la sincérité des communications officielles de leurs plénipotentiaires et des lettres de l'empereur d'Autriche à Napoléon, on ne peut pas douter que jusque-là il n'y eût unanimité de la part de tous les cabinets pour traiter avec Napoléon, conséquemment pour le reconnaître comme possesseur du trône de France. Louis XVIII était retenu par sa santé à Hartwell; le comte d'Artois avait paru en Franche-Comté. Il y trouvait les sentiments, il y recueillait les respects dus à ses malheurs et aux droits de sa naissance; mais cette province, envahie par les troupes étrangères, était d'autant moins en mesure de communiquer son élan aux autres provinces de France. M. le duc d'Angoulême s'était rendu comme simple volontaire à l'armée du duc de Wellington. Il était arrivé ensuite avec une faible escorte à Bordeaux pour y faire proclamer le roi

Louis XVIII; mais, lorsque le duc de Wellington s'était plus tard porté sur cette ville, c'était au nom du roi d'Angleterre que ce général anglais en avait pris possession.

Toutefois, à Paris, les judicieux appréciateurs de la situation de la France ne s'étaient pas fait illusion sur les succès des cinq brillantes journées des 10, 11, 12, 13 et 14 février; il fallait un autre genre de prodiges pour le salut de Napoléon, et pour que la France pût trouver le sien avec lui.

La France ne pouvait plus accepter qu'un gouvernement monarchique; la paix était la première de ses nécessités, et après avoir épuisé toutes les conséquences de la gloire et du régime militaire, son besoin naturel devait lui faire désirer une monarchie plus tempérée et plus pacifique; la famille des Bourbons pouvait assez naturellement alors devenir son refuge; telle fut l'opinion qu'exprima plus tard Napoléon lui-même; et il aurait été même difficile d'expliquer autrement celle qu'il m'avait fait pressentir le 24 janvier par ces mots que j'ai déjà cités : *Si l'ennemi arrive aux portes de Paris, il n'y a plus d'empire.* Cependant à côté du vœu qui pouvait rappeler les Bourbons, et qui fermentait avec de mystérieuses espérances chez ceux qui, au 31 mars, montrèrent le plus de zèle, un parti plus nombreux, mais moins actif, se manifestait en faveur du fils de Napoléon, et pour la régence de

l'impératrice : et une telle combinaison, dont il serait superflu aujourd'hui de développer les diverses et graves conséquences, pouvait parler bien haut à cette foule d'intérêts personnels engagés dans la cause de Napoléon, à cette masse de la population, qui ne connaissait que l'empereur et l'empire ; mais les ministres de Napoléon n'avaient pas à se prononcer sur cette question ; ils crurent avoir rempli leur dernier devoir envers ce prince lorsque, délibérant par son ordre, sous les yeux de l'impératrice Marie-Louise, qui les présidait, sur la question de savoir si les propositions du congrès de Châtillon devaient être acceptées, tous, à l'exception d'un seul, se déclarèrent pour l'affirmative. C'était déclarer qu'il ne lui restait plus, dans leur pensée, que cette chance pour conserver le pouvoir. Lorsqu'ils furent consultés sur cette question si grave, le maréchal de Bellune, secondé par le général Digeon, avait remporté un nouvel avantage à Montereau sur les Wurtembergeois. Les maréchaux Macdonald et Oudinot avaient préparé ce succès par un autre avantage sur les Bavarois ; les confédérés avaient encore perdu dans ces deux actions huit ou dix mille hommes et dix-sept pièces de canon. De tels faits d'armes auraient, dans toute autre circonstance, décidé du sort de la campagne ; mais les sept batailles gagnées dans le courant de février ne devenaient plus que des

combats particuliers, des espèces d'escarmouches, devant cette masse de confédérés dont les trois armées recevaient le lendemain plus de renforts qu'ils n'avaient essuyé de pertes la veille.

Le maréchal Blucher avait recomposé la sienne. Le prince Schwartzemberg occupait Troyes et les villes voisines avec toutes ses troupes. Le prince royal de Suède [1] s'avançait vers le nord de Paris. Les diverses colonnes de ces armées reprenaient leur mouvement concentrique sur la capitale. Napoléon ne pouvait plus que disputer et retarder chaque marche; ce fut l'objet de la bataille de Craone, de l'attaque qu'il dirigea sur Laon, de celles qu'il renouvela chaque jour, profitant avec une admirable habileté de toutes les fautes de l'ennemi, le frappant à l'improviste sur chaque point vulnérable; partout inférieur en nombre, et partout multipliant la force par l'à-propos et la promptitude des mouvements; mais s'affaiblissant encore plus que l'ennemi, lors même qu'il lui faisait essuyer des pertes décuples des siennes. Les conférences de Châtillon étaient rompues; conférences dans lesquelles le duc de Vicence avait développé autant de talents que de nobles sentiments; et cependant lorsque Napoléon fut parvenu à accomplir le projet qu'il avait formé de couper les

1. Le maréchal Bernadotte.

derrières des armées confédérées, de rompre leurs communications avec le Rhin, il redevint encore assez redoutable pendant un moment, pour que les colonnes confédérées suspendissent leur marche. Il paraît même que l'empereur Alexandre, quoique déjà il eût accueilli le baron de Vitrolles envoyé de Paris près de ce prince par les partisans de l'ancienne dynastie qui s'étaient déclarés les premiers, et qu'il eût connu par lui quelques-uns des vœux secrets qui rappelaient les Bourbons, fut un moment tenté de renouveler les négociations pour la paix, d'après les dernières conditions proposées par le duc de Vicence. De son côté, l'empereur d'Autriche venait de courir le risque d'être fait prisonnier à Dijon; mais, vers le même temps, le maréchal Augereau, qui commandait à Lyon, avait perdu la bataille de Limones.

Pendant que Napoléon s'occupait de couper les communications des confédérés avec l'Allemagne, il était lui-même sans communications avec les maréchaux Mortier et Marmont; plusieurs de ses ordres avaient été interceptés; tout son plan était dévoilé; il eut alors un moment d'hésitation, ne pouvant plus concerter ses mouvements avec ceux que ces deux maréchaux devaient faire pour couvrir Paris et pour tenir tête aux colonnes confédérées, tandis qu'il harcelait leurs derrières. Il résolut donc de revenir sur ses pas; mais ce mouvement rétrograde lui of-

frait encore des corps ennemis à combattre, des postes à reprendre, des passages à forcer; et malgré la rapidité de sa marche, il ne put revenir sur Fontainebleau, qui lui offrait une position favorable pour y rallier ses débris, que lorsque la capitulation de Paris était signée, et que déjà Louis XVIII y était proclamé.

Départ de l'impératrice Marie-Louise et des ministres de Napoléon pour Blois, en exécution des ordres qu'il avait laissés.

Il avait expressément ordonné que l'impératrice Marie-Louise et son fils quittassent la capitale avant l'entrée des troupes confédérées, et que les ministres suivissent cette princesse. Deux ou trois membres du conseil voulaient que l'impératrice attendît à Paris les souverains qui devaient s'y rendre; mais, quoi qu'on eût fait et qu'on tentât, le sort de la France était décidé par ce mot de Napoléon, que j'ai rappelé. Il acquérait, à cette époque, une autorité testamentaire.

Lorsque Napoléon m'avait dit : *Si l'ennemi arrive à Paris, il n'y a plus d'empire*, il m'avait paru annoncer sa résolution d'abdiquer, si la France ne conservait pas ses limites naturelles. Or, depuis le passage du Rhin, même depuis les conférences de Manheim et de Francfort, il me paraissait évident que les puissances ne voulaient plus laisser, dans les mains de Napoléon, la France telle qu'il l'avait trouvée lorsqu'il s'en était fait le premier consul; en un mot, cette France par les ressources de laquelle il était parvenu à la domination du monde.

Ma conclusion était que, si, préoccupées de la crainte de ne pouvoir pas renverser, du premier coup, le colosse, elles avaient constamment entretenu des négociations pour la paix, c'était avec l'intention que la paix avec lui ne fût qu'une trêve, et qu'il fût assez affaibli pour ne pas résister à une nouvelle et prochaine attaque. J'ai lieu de croire que c'était aussi la pensée de Napoléon et qu'elle eut une grande influence sur ses derniers actes. En effet, les princes coalisés n'auraient pas désarmé. Et qu'eût-ce été pour la France refoulée dans ses anciennes frontières et découverte de tous côtés qu'une paix qui doublait pour elle les sacrifices de la guerre (si, avec moins de ressources, elle devait continuer les mêmes efforts militaires), ou qui la tenait sans cesse sous la menace de l'invasion, si elle réduisait ses moyens de défense?

La seconde question était celle de savoir si l'impératrice, restant à Paris, n'aurait pas pu conserver le trône à son fils encore enfant, après l'abdication de Napoléon. Mais quelles auraient pu être alors les garanties de la sincérité de cette abdication? Comment auraient-elles pu se concilier avec l'indépendance du gouvernement de la France? Quelle époque d'ailleurs pour une régence! Quelle est la régence, sans en excepter la plus glorieuse de toutes, qui n'ait été funeste pour la France? Le 25

janvier, lorsque Napoléon attachait le sort de l'empire à celui de la capitale, j'avais achevé sa pensée en prévoyant qu'il abdiquerait, si Paris était pris. Plus tard, je n'étais pas moins fondé à conclure que l'abdication du fondateur d'une dynastie si nouvelle déshériterait inévitablement son fils. Telles étaient les réflexions qui m'occupaient le 30 mars. Je réglai d'après elles ma conduite, et, peu de jours après, Napoléon lui-même prit soin de les justifier. Je devais un dernier acte d'obéissance à l'impératrice, je me dirigeai à sa suite sur Blois. Ma femme, quoiqu'elle ne fût pas appelée par son tour de service auprès de cette princesse, se proposait aussi de s'y rendre; elle fut retenue à vingt lieues de Paris par la difficulté des communications ultérieures. Au moment même de mon départ, je regardai ma carrière publique comme terminée; j'avais atteint ma cinquante-sixième année; je soupirais depuis longtemps après la retraite. Je n'avais rien à demander au nouveau pouvoir qui allait survenir; et, quel qu'il fût, il m'était permis de penser que je n'en avais rien à craindre.

En partant pour Blois, j'avais confié la direction du trésor public à M. Louis qu'anciennement j'avais fait nommer l'un des trois administrateurs de ce ministère. C'était celui qui pouvait le mieux maintenir l'ordre que j'étais parvenu à établir dans les finances.

J'avais confiance dans les services qu'il pouvait rendre à la France; je ne lui laissais pas des finances sans ressources [1].

Ce fut à Orléans que j'appris que le roi Louis XVIII venait d'être proclamé à Paris, et reconnu par tous les souverains coalisés; que le comte d'Artois y était attendu comme lieutenant-général du royaume; qu'un gouvernement provisoire, ayant le prince de Talleyrand pour chef, était organisé; que le baron Louis était un des ministres de ce gouvernement. Arrivé à Blois, je me trouvai au milieu de personnes qui parlaient encore à l'impératrice Marie-Louise de résistance. Cependant quelques-unes d'elles s'occupaient déjà de donner *ailleurs* une autre opinion de leurs sentiments. L'abdication de Napoléon était prononcée; je n'attendais du gouvernement qui remplaçait le sien que ma part de repos dans celui qu'il promettait à la France. Le maintien de la régularité dans tous les actes du trésor public n'était pas la moindre sauve-garde de la paix publique dans un tel état de choses; et je pressai le départ de quelques chefs de division qui m'avaient suivi à

1. Les comptes du trésor public, au 1er avril 1814, qui sont dans mes mains en duplicata, constatent qu'il restait dans la caisse centrale, en toute nature de bonnes valeurs, à longue échéance il est vrai, et qui par conséquent n'avaient pu me fournir les ressources journalières dont j'avais besoin, plus de 400 millions; indépendamment des ressources que laissait le domaine extraordinaire.

Blois pour qu'ils pussent se rendre auprès du nouveau ministre, mon successeur.

En arrivant à Blois, j'avais trouvé les troupes qui avaient escorté l'impératrice dans un grand état de fermentation; un détachement de la garde impériale, cantonné à Tours, était dans le même esprit. Leurs chefs s'étaient rendus près de moi; leurs menaces étaient violentes; aux inquiétudes sur l'avenir, ils joignaient des plaintes sur l'arriéré de leur solde. Je crus que le moyen de modérer les unes était de leur donner satisfaction sur les autres. Le dernier acte de la régence de l'impératrice fut l'ordre de prélever le montant de cette solde et de quelques dépenses strictement analogues sur la caisse du domaine extraordinaire, que le baron de Labouillerie avait conduite à Blois, et pour laquelle nous pouvions craindre la main-mise des cosaques. Ce prélèvement laissa encore dans cette caisse une très-forte somme en espèces et une somme plus forte en diverses valeurs. Ce n'était plus qu'au gouvernement du nouveau roi qu'il appartenait d'en régler l'emploi ; et je ne suis pas chargé de dire comment il y a été pourvu !

Quant aux comptes de mon ministère, je n'avais aucune précaution à prendre à cet égard. Il suffisait à ma sécurité que tous mes actes fussent à découvert par le seul effet des nouvelles formes de comptabilité que j'avais introduites. Je n'avais pas be-

soin de retrouver un ami dans le nouveau ministre des finances, je n'aurais pas craint d'y trouver un censeur, mais je ne pouvais pas le supposer. Placé par mon choix, et depuis longtemps à mes côtés, il avait été le témoin le plus immédiat de toute ma vie, souvent le confident de mes pensées ; je devais croire qu'il ne l'oublierait pas.

Quelques mots sur ma conduite personnelle.

Après avoir assisté, avec l'émotion que devait causer une telle scène, aux derniers adieux que l'impératrice fit à la France, délié de mes devoirs publics, je quittai Blois, non pour revenir à Paris ; le premier de mes intérêts était de rejoindre ma femme, dont je n'avais aucune nouvelle depuis dix jours ; notre correspondance de chaque jour avait été interceptée ; j'allai la retrouver à Évreux, où elle s'était rendue avec sa famille en quittant Paris. Quelques notions sur le nouveau gouvernement que la France allait devoir à Louis XVIII transpiraient déjà ; je rentrai presque immédiatement à Paris, me retrouvant une seconde fois *solutus omni curâ* dans la carrière publique.

L'époque qui m'a rendu à ma vie privée devait être naturellement le terme de cet écrit. Ils peuvent n'être pas tout à fait inutiles pour leurs survivants, les souvenirs des contemporains d'une période si féconde en événements. *Testis opportunus, qui vidit sua tempora ; melior testis, qui vidit et pars aliqua fuit* [1].

1. Salluste.

Je n'avais pas ambitionné la part qui m'y est échue. Je n'avais pas remercié le sort qui, en 1800, m'avait enlevé à ma première retraite de huit années; j'étais également loin de me plaindre de celui qui m'y ramenait en 1814.

L'illusion des temps nouveaux ne m'avait laissé aucun prestige. La nature même de mes devoirs publics m'avait accoutumé à juger les événements plutôt par leur résultat que par leur éclat. L'homme extraordinaire, près duquel je m'étais trouvé placé, avait bien mérité de la France lorsqu'il avait relevé le pouvoir public et apaisé les tempêtes de l'intérieur; mais il avait eu le tort d'en élever au dehors de violentes, et dont il n'était pas seul la victime. J'avais admiré ses hautes qualités sans m'aveugler sur ses fautes. Je l'avais servi avec droiture et fidélité. Je devais rester aussi loin de ses détracteurs dans leurs excès que je l'avais été de ses enthousiastes dans l'emportement de leur zèle. Le passé était pour moi sans regrets, comme l'avenir était exempt de prétentions et d'inquiétudes. Aucun acte de ma vie ne m'interdisait l'espoir de jouir, dans la solitude, du repos que depuis si longtemps mes vœux appelaient pour la France. Et devait-elle en effet être moins unanime alors dans le désir de se reposer tout entière des agitations brillantes auxquelles elle était livrée depuis quatorze ans, qu'elle ne l'avait été en 1800, lorsqu'à la suite des commo-

Situation morale de la France.

tions révolutionnaires, et après tant de discordes sanglantes, l'avénement de Napoléon au pouvoir avait si promptement rallié, autour de lui, tous les partis qui l'avaient divisée. Dans cette période, et pendant toute sa durée, les anciens et les nouveaux guerriers, les nobles et les plébéiens, les parlementaires, les constituants, les conventionnels, les émigrés, confondus dans les conseils, dans les administrations, dans les armées, avaient tous mis spontanément en pratique la belle maxime de *l'union* et de *l'oubli*. Elle se trouvait alors dans l'intérêt de tous. La France avait semblé renaître le même jour dans un ordre de choses nouveau pour elle sous un chef aussi nouveau, mais qui devenait le centre d'espérances égales pour tous, et ne laissait espérer qu'en lui seul. C'est ainsi que, avant de s'appeler monarque, il avait rétabli dans le corps politique cette puissance et cette action concentrique qui constituent la monarchie. Mais il faut reconnaître qu'une grande différence caractérise l'époque qui révéla à Napoléon le secret du pouvoir et celle qui ramena Louis XVIII. Sans doute, à son retour, le spectacle qu'offrait la France était moins alarmant qu'au moment où il avait été forcé de s'en exiler; toutefois ce prince devait trouver des changements bien plus graves dans les hommes et dans les choses; c'était, par exemple, une nouveauté fâcheuse pour la comparaison des temps et d'un bien

sombre augure que l'assistance de quelques cent mille soldats étrangers à la prise de possession du trône de France par celui que l'Europe en déclarait l'*héritier naturel*. Le trône avait besoin d'appuis plus naturels eux-mêmes; et c'était parmi tant d'hommes nouveaux qu'avait élevés à ses côtés dans la carrière de la gloire, et que laissait debout après sa chute celui qui s'était élevé si haut, que Louis XVIII devait chercher ces appuis. L'avis en avait été donné à propos à ce prince; il ne l'avait pas entièrement négligé, et sa cour avait bientôt admis le mélange des anciens et des nouveaux nobles; aussi d'abord, lorsqu'il lui arriva de disposer des principaux ministères de son gouvernement en faveur des trois hommes qui avaient autrefois appartenu aux deux premiers ordres de l'État quand ces ordres existaient, quoiqu'il parût par de tels choix céder à d'anciens souvenirs, on n'en prit pas ombrage. On avait aimé à supposer, dans chacun de ses trois ministres, une qualité spéciale. Le premier, M. de Talleyrand, était nécessaire comme l'homme qui connaissait le mieux l'Europe, et qui, pour l'époque, pouvait manier le plus habilement les intérêts et les esprits. Le second, M. Louis, s'était fait, au parlement de Paris où il était conseiller clerc, la réputation d'homme propre aux affaires; il avait voyagé au dehors dans les mauvais temps, et surtout avec assez de fruit en Angleterre; tous deux

avaient évité de prendre part à ce que la révolution avait fait de mal, et avaient accepté ce qu'elle avait pu faire de bien. Le troisième, l'abbé de Montesquiou, le seul des trois qui eût conservé son titre clérical, était un prêtre vertueux; seulement il était implacable pour la révolution qui avait dépouillé, de ses honneurs et de ses riches revenus, le culte dans lequel il avait mis toutes les espérances de son avenir pour ce monde et pour l'autre. Il ne pardonnait pas non plus à la période impériale l'éclat qu'elle avait jeté sur la France. La part qu'il venait d'être appelé à prendre aux affaires lui avait bien fait comprendre que la disparition d'un homme tel que Napoléon laissait, dans le gouvernement de la France, un vide difficile à remplir; et il craignait les retours de l'opinion publique : aussi avait-il essayé de l'en distraire en déclarant que le seul vide désastreux était celui que Napoléon avait creusé *dans les finances*. Et c'est dans cette intention que, trompé par un homme qui s'était mis au service de sa passion, il fit publier et qu'il dit hautement lui-même que le gouvernement impérial laisserait peut-être après lui un déficit de 1600 millions. Or, les comptes authentiques du trésor public, dont j'ai encore les doubles, constataient qu'au moment où je quittais Paris, je laissais en caisse à la trésorerie, à la dispositiou du nouveau ministère, les budgets antérieurs à celui de 1814 se balançant en recettes

et en dépenses, plus de 400 millions de valeurs à terme [1], outre beaucoup de créances recouvrables, ailleurs même qu'à Paris, outre les fonds libres de la caisse d'amortissement et des dépôts que le ministère des finances s'appropriait *pour régénérer d'autant mieux* (disait-on) *cet établissement*, outre aussi les fonds qui restaient dans la caisse du domaine extraordinaire sous la garde de M. de Labouillerie. Définitivement, dans cette menace d'un déficit de plus de 1600 millions, il y avait une exagération de treize quatorzièmes au moins [2].

Une note, que je joins à ce chapitre, donnera la solution arithmétique de cette question de chiffres, et réduira l'accusation à sa juste valeur.

Ni M. de Talleyrand, ni M. Louis, n'avaient pu partager les illusions dans lesquelles se complaisait à cet égard l'abbé de Montesquiou; ce qu'aurait voulu ce dernier ministre, c'eût été de voir la France redevenir ce qu'elle ne pouvait plus être; et tout raisonnable qu'était Louis XVIII, il pardonnait à l'abbé de Montesquiou ses rancunes qui raisonnaient si mal; mais elles éveillèrent à l'île d'Elbe de premières espérances.

Celles de la France depuis longtemps n'avaient que la paix pour but. La paix devait finir tous les maux, c'était d'elle qu'on attendait tous les biens. Mais la France avait voulu la conquérir et c'était la

1. Voir l'état n° II, dans les pièces annexées. — 2. *Ibid.*

France qui était conquise ; la paix était ramenée sur le sol français par les troupes étrangères ; la nation tout entière le sentait avec humiliation et elle se trouvait par ce seul fait en état d'hostilité sourde et concentrée contre ceux qui faisaient de la présence de ces troupes un sujet de triomphe pour eux.

La famille royale, après vingt-cinq ans d'absence, retrouvait cette France renouvelée presque en entier par une génération qui lui était inconnue. Ce n'était pas en la servant que les noms nouveaux pour elle avaient acquis leur éclat. Elle revenait avec quelques amis fidèles à ses malheurs, à son exil, et tellement attachés aux mœurs, aux habitudes, aux traditions anciennes, qu'ils avaient tout quitté pour ne pas les perdre. Ce n'était pas pour la cause des Bourbons que la France avait remporté tant de victoires ; cette cause ne devait rien aux vainqueurs de Valmy, de Fleurus, de Zurich, de Marengo, d'Austerlitz, d'Iéna, de Wagram, de Dresde, etc. Son triomphe était dû aux derniers efforts de toutes les puissances de l'Europe, qui, après de constants revers, venaient enfin de former une ligue toute puissante contre celui qui, seul contre tous en 1813 et 1814, était cependant parvenu à rendre la victoire tant de fois encore douteuse dans cette dernière campagne.

Il était difficile que les premières préférences du roi et des princes ne fussent pas surtout pour les

serviteurs qui s'étaient résignés avec eux à vingt-cinq ans d'exil ; tous autres n'étaient en effet que de *nouveaux convertis*, auxiliaires qu'ils s'imposaient par nécessité.

Il était naturel que les Français qui n'avaient eux-mêmes que le mérite d'une émigration momentanée, ou qui avaient pris part aux insurrections royales de la Vendée, encore bien que presque tous ils se fussent plus tard attachés au char de Napoléon, se prévalussent avec quelque avantage de leurs premiers services envers la *légitimité*.

En même temps il était impossible qu'une autre classe, plus nombreuse encore, qui, dans les temps révolutionnaires, a perfectionné l'art de survivre aux naufrages, négligeât, dans une telle occasion, les ressources de sa tactique ordinaire. Et celle qui lui avait le mieux réussi avait été de censurer avec amertume tous les événements passés, en expiation de ses propres antécédents.

Il était impossible que d'autres hommes, moins souples et moins adroits, dont la vanité s'était d'autant plus exaltée que leur illustration avait été plus rapide, qui étaient partis de loin pour arriver aux premiers rangs, trouvassent leur nouvelle position commode entre des détracteurs qu'ils avaient comptés parmi leurs flatteurs, et d'anciens illustrés devant lesquels tous les nouveaux noms, toutes les distinctions récentes, devaient perdre un peu de leur

éclat, ne fût-ce que par la nécessité du partage.

Il était impossible que soixante mille officiers survivant aux armées, dont beaucoup avaient formé les derniers cadres, conservassent leurs grades et leurs emplois, que tous les services fussent récompensés aussi chèrement qu'ils s'estimaient; que l'onéreux héritage que l'empire laissait à la royauté, dans son luxe militaire, administratif et magistral, ne dût pas augmenter beaucoup les charges publiques et les mécontentements; et que dans ce conflit d'élévations et de chutes, le titre même des préférences ne rappelât pas aux rivaux d'autres combats plus sérieux, dont les chances avaient été bien différentes.

Il était également impossible que tant de familles, qui, en voyant se dissiper devant elles toutes les vapeurs de l'orgueil, devaient être d'autant plus avides d'un *air libre*, et auxquelles la paix et la liberté étaient promises en échange des émotions et des illusions de la gloire, ne montrassent pas d'autant plus d'exigence pour l'accomplissement de cette double promesse, qu'un tel régime lui-même aurait été plus nouveau pour elle.

Enfin, quoique les princes cherchassent à tenir, en apparence, la balance à peu près égale entre tous les partis, dans cette profusion de grâces honorifiques qui suivit la restauration, il était encore plus impossible que l'ancienne fidélité renonçât à

son droit d'aînesse, et que celle qui venait seulement de se promettre, mais qui croyait mériter qu'on l'achetât aussi cher, ne se plaignît pas des préférences; que la lutte des intérêts ne produisît pas celle des opinions, bientôt la lutte des opinions celle des passions; et que les écrivains, les hommes diserts, qui n'avaient eu qu'un seul style sous Napoléon, ne profitassent pas de cette division pour varier leurs rôles, et de la liberté de la presse ou de la tribune pour se rendre les vifs interprètes des accusations comme des récriminations réciproques, et pour distribuer l'éloge ou le blâme, au gré des prétentions dont ils devenaient les organes.

Il y avait donc quelque chose de l'*ineluctabile fatum* des anciens dans ce concours d'influences qui faisaient qu'au moment où l'on obtenait la paix désirée depuis si longtemps; où la seule conscience des besoins de la France devait rendre les sentiments assez unanimes en faveur des princes qu'elle retrouvait; où la position du pays paraissait fixée et de la seule manière qui pût alors promettre quelque durée, presque personne cependant ne se montrait content de la sienne; les uns, parce qu'ils trouvaient qu'ils n'obtenaient jamais assez; les autres, parce qu'ils croyaient déchoir depuis qu'ils ne croyaient plus pouvoir s'élever plus haut. Et déjà, dans cette grande inquiétude publique, le

premier sentiment de chacun était de s'occuper avant tout de soi.

Les fortunes que Napoléon avait créées pour tant de familles nouvelles, et qui s'évanouissaient en grande partie par la perte des dotations sur les domaines étrangers, étaient, même dans leur ruine, un objet de jalousie pour ceux qui s'appelaient royalistes par excellence. Ils se demandaient entre eux si le roi ne devait pas faire pour ses premiers défenseurs au moins autant *qu'un soldat parvenu* avait fait pour ses compagnons d'armes, etc., etc., etc.

De leur côté, ceux-ci prétendaient que la Charte de Louis XVIII garantissait le maintien des récompenses et des distinctions à tous les services; et ils auraient voulu ne rien perdre de celles qu'ils avaient reçues; quelques-uns même allaient jusqu'à demander qu'un gouvernement, qui ne leur devait rien, leur conservât des faveurs qui ne dépendaient pas de lui, et qu'il obtînt pour eux, des souverains qui venaient de vaincre, la continuation en leur faveur des charges auxquelles ces souverains s'étaient soumis lorsqu'ils étaient vaincus; ils concluaient de ce que leurs noms nouveaux étaient ennoblis, comme les plus anciens, par des faits d'armes, que leur noblesse n'était pas moins recommandable que celle dont l'origine se perd dans les siècles; une gloire récente et personnelle leur paraissait mériter autant d'égards, appeler autant

Je crois rendre un compte fidèle de l'état des esprits à cette première époque. Il est malheureusement de l'essence des sentiments humains d'épuiser leurs progressions avant de devenir rétrogrades; toutefois cette disposition était encore facile à diriger. Je l'observais avec autant d'impartialité pour les autres que de désintéressement pour moi. Je me rappelle que, dans une des courtes apparitions que je faisais à Paris [1], j'eus la visite de quelques officiers supérieurs d'état-major, que Napoléon avait distingués, quoique jeunes encore. Je connaissais seulement leurs noms; ils ne voulaient que me consulter sur la nouvelle carrière qu'ils pourraient s'ouvrir. Je citerai entre autres cette phrase de l'un d'eux : — Nous vous demandons conseil, parce que vous êtes un homme modéré; nous le sommes aussi, quoi qu'on dise. Le nouveau gouvernement n'a plus besoin de nos services; nous serions fort embarrassés de notre oisiveté; le gouvernement le serait peut-être aussi lui-même. Le métier de la guerre nous quitte; nous voulons trouver un autre métier dans la paix; nous désirons être aidés par vous dans cette recherche. — Il y a loin d'un tel langage à celui de factieux.

En applaudissant à leurs sentiments, je répondis

1. Je m'étais retiré à quelques lieues de Paris dans une habitation de campagne que depuis longtemps j'avais destinée à être le lieu de ma retraite.

que je n'étais guère en état de fixer leur choix. Trois d'entre eux me dirent qu'ils possédaient quelques biens immeubles. Je fis observer à ceux-ci que leur nouvel état était tout trouvé; que, sous le gouvernement représentatif qui nous était promis, on avait déjà un fort bel état quand on était propriétaire. C'était peut-être une idée nouvelle pour eux; quelques explications suffirent pour la leur faire trouver juste. Deux autres avaient suivi les cours de l'École polytechnique; ils avaient du goût pour les travaux industriels; on leur proposait un intérêt dans une grande manufacture; ils ont pris ce parti. Depuis ce temps, aucun d'eux n'a fait parler de lui, et je persiste d'autant plus à bien penser de tous.

Je me rappelle encore que plusieurs généraux, qui n'avaient pas la réputation d'être aussi résignés, obtinrent inopinément, vers le même temps, quelques grâces. De mécontents qu'ils étaient, ils se montrèrent bientôt aussi bien disposés en faveur du nouveau pouvoir, qu'ils avaient pu paraître dévoués à celui de Napoléon. Ce qui n'est pas moins remarquable, c'est que ces faveurs ne firent pas de jaloux dans leur classe. Il suffisait à leurs anciens camarades qu'elles fussent accordées à la supériorité notoire du mérite.

C'est une des qualités des bons chefs militaires de notre âge, que de savoir s'apprécier entre eux.

Une promotion équitable laisse espérer à chacun que son tour viendra, et ils l'attendent. Ceux qui ont traversé tous les rangs de l'armée ont appris à supporter leur mauvaise fortune et la bonne fortune d'autrui; des murmures leur échappent contre les passe-droits, et souvent dans des expressions peu mesurées, sous des formes peu respectueuses. Napoléon les avait accoutumés à mettre tout en dehors; ils ne savaient pas avoir de secrets; toujours pressés de tout dire, ils étaient d'autant moins capables de méditer des complots. Et celui qui ne s'offensait pas d'être appelé par eux le *petit caporal* leur avait laissé prendre l'habitude des saillies et des boutades, parce que c'était là son meilleur moyen de police envers eux. Dans leur nouvelle position, ces chefs étaient assez généralement résignés à se contenter provisoirement de leur demi-solde, d'un bon accueil à la cour et chez les ministres, et de la liberté de parler d'eux encore quelquefois; mais le choix de mesures à prendre envers les militaires d'un ordre inférieur était plus délicat. Ils étaient encore imposants ces grands débris de l'armée française composés d'officiers qui avaient commencé la plupart par le dernier grade, et de soldats appartenant à toutes les classes, et que tant d'exemples autorisaient à ne se refuser aucune espérance.

Peu de temps après le retour des Bourbons en

France le bruit s'était répandu que le projet de la dissolution de l'armée avait été agité dans le conseil des ministres. On nommait même celui d'entre eux qui avait proposé un tel moyen d'économie. Ce bruit était absurde; mais il avait fait trop de chemin pour être méprisé; il avait agité les esprits; et, sans le démentir, on avait assez légèrement donné l'ordre à tous les régiments de se rendre à Paris. Quoique, dans le premier trimestre de 1814, plus de 40 millions par mois eussent été employés au seul entretien de l'armée, quelques corps pouvaient avoir un faible arriéré de solde à réclamer; ils s'en plaignaient. Or, au lieu de satisfaire chacun d'eux dans leur garnison, suivant la plus grande convenance du trésor royal et la leur, on avait attaché je ne sais quelle importance à l'idée de leur faire payer à Paris la totalité de la solde échue et de quelques fractions d'entretien arriérées; et ils devaient ensuite être présentés aux revues du roi et des princes. La seconde intention était bonne; la première était juste, son effet devait précéder l'autre. Mais il aurait fallu que toutes deux pussent s'accomplir simultanément dans le même lieu; et on ne parut pas même soupçonner la difficulté de faire payer subitement dans la même ville, par une seule caisse, une armée tout entière [1].

Tous les corps de l'armée française sont successivement appelés à Paris.

1. L'armée se trouvait augmentée de toutes les garnisons fran-

La marche des troupes n'avait pas été mieux calculée que le mode de paiement. Elles arrivaient avec peu d'ordre toujours à une autre époque que celle à laquelle elles étaient attendues; et à peine étaient-elles entrées dans Paris, qu'on aurait voulu les en voir repartir. Les vieux soldats ne retrouvaient plus là l'accueil accoutumé. On pressait les ordonnateurs militaires d'expédier les mandats de paiement; le temps manquait à ceux-ci pour faire une liquidation exacte; il paraît que (sauf révision) ils attribuaient aux corps plus que moins; l'embarras devenait d'autant plus grand pour le trésor royal qui, n'ayant pas le temps d'escompter ses valeurs à terme, ne pouvait approvisionner chaque jour la caisse de paiement que d'une somme fort inférieure aux mandats; et on s'apercevait toujours trop tard que le montant des mandats excédait l'évaluation approximative qui avait été faite de cette dépense. Au milieu donc des délais de la liquidation et des lenteurs du paiement, il fallait se résoudre à laisser livrés à toutes les tentations du désœuvrement, dans une ville où la discipline la plus exacte aurait déjà trouvé tant d'écueils, des soldats, dont la discipline commençait à se relâcher; et l'on peut juger, par les lieux qu'ils pouvaient fréquenter, par la classe d'habitants qu'ils

çaises qui évacuaient les places fortes de la Prusse et autres parties de l'Allemagne.

devaient associer à leurs ébats, de l'échange d'impressions qui résultaient d'un tel mélange. Ils avaient eu l'habitude de lire les journaux à une époque où les journaux étaient précisément faits pour qu'ils les lussent, et où ils y trouvaient écrite la gloire de l'armée; ils les recherchaient d'autant plus à Paris, qu'on commençait à en interdire la lecture dans les garnisons; et ils prenaient en assez mauvaise part le ridicule que la plupart de ces feuilles jetaient sur le gouvernement impérial.

Le jour où le roi et les princes les passaient en revue, touchés de leur affabilité, ils étaient de bonne foi dans les élans du dévouement qu'ils leur promettaient : ils recevaient de leur munificence une gratification de plusieurs jours de solde. Une telle largesse, au milieu de Paris, était promptement et mal dissipée; elle ne dédommageait pas d'ailleurs les corps d'un autre mécompte qui les attendait. Quand les mandats des ordonnateurs, pour l'arriéré de la solde, étaient délivrés au quartier-maître d'un corps, et immédiatement après la revue du roi, le ministre de la guerre pressait le départ de ce corps. Mais, comme le paiement des mandats éprouvait des retards, les quartiers-maîtres cherchaient à escompter les titres de créance de leurs corps, et l'on vit bientôt se placer, entre les ordonnateurs et le trésor royal, un essaim d'agioteurs qui s'appropriaient peut-être en profits le tiers des arrérages

que devaient recevoir surtout les officiers. En peu de temps, ce honteux abus avait fait de tels progrès, que les mesures tardives prises pour le réprimer ne firent qu'en augmenter le scandale par l'impunité des auteurs. Les efforts qu'on fit pour en effacer la trace furent vains; elle resta dans toute l'armée.

Ce fut ainsi que, par une suite d'idées incomplètes, par un défaut d'accord et de prévoyance, une bonne intention manqua son but, et une belle occasion fut perdue. On fut mécontent de l'armée, et c'était ce que demandaient bien des gens qui voulaient une armée nouvelle. On la fit mécontente elle-même, et peut-être par la seule contagion de ce sentiment. On compta pour beaucoup ce qu'elle ne comptait elle-même pour rien, cette débauche de l'esprit soldatesque, qu'il faut toujours pardonner à des Français. Il est malheureusement des temps qui ne pardonnent rien à ceux qui gouvernent!

Les hommes, qui se mettent à la tête des affaires publiques, manquent rarement de *bonnes intentions;* mais cette condition demande le concours de beaucoup d'autres, et, par-dessus tout, une juste appréciation du sentiment qui domine, de l'esprit public, des besoins, des mœurs du temps, même des fantaisies qui ont quelque vogue, et dont on fait bientôt des passions quand on les heurte [1].

1. Il ne s'est trouvé qu'un seul des Bourbons qui ait bien connu son siècle, et ait mérité d'en faire le sien. Ce Bourbon n'est

C'était peut-être aussi avec une bonne intention, avec celle de faire mieux ressortir les avantages d'un gouvernement pacifique et qui promettait d'être économe, que le ministre chargé du portefeuille de l'intérieur était venu déclarer aux chambres que le gouvernement impérial laissait à la monarchie restaurée les terribles conséquences d'un *vide* supérieur peut-être aux revenus ordinaires de deux années. Mais la forme énigmatique de la dénonciation et l'invraisemblance du fait dénoncé avaient donné aux mécontents le prétexte d'accuser tout le ministère de vouloir tromper ou de s'être trompé lui-même; alternative fâcheuse pour un début! Ce triste et vague énoncé était devenu en même temps, pour quelques autres, l'occasion de rappeler les déficit plus réels qui avaient suivi les règnes de Louis XIV et de Louis XV; comme aussi pour tous ceux qui se trouvaient en contact avec le trésor public, en qualité de prêteurs ou de fournisseurs, celle de chercher d'autant plus leurs sûretés à ses dépens.

Personne toutefois ne croyait sérieusement à ce monstrueux arriéré : on interprétait et on commentait en général dans un meilleur sens les paroles de M. Talleyrand, qui, lors de la présentation du budget de 1814 à la chambre des pairs, avait dit *que*

ni Charles X, ni même Louis XVIII..... Ses efforts ont-ils tout le succès qu'ils méritent! — (1845.)

cette fois du moins les plus difficiles ne pourraient pas reprocher au budget d'atténuer les charges et d'exagérer les resources.

Ce que demandait la France, si chèrement désabusée de ses illusions de domination universelle et de toute espèce de prestiges, c'était que la différence des deux époques se marquât surtout par les garanties qu'elle trouverait contre toute surprise, tout mécompte, tout arbitraire.

Or, au milieu même des dernières convulsions de l'empire, le trésor public était parvenu à maintenir à jour, et munis de tous les contrôles et des justifications nécessaires, les comptes de tous les paiements et de tous les recouvrements que l'invasion ennemie n'avait pas localement suspendus. Il conservait en bon ordre, et par le seul effet de la méthode qui mettait, dans chaque lieu, les ressources en rapport avec les exigences de chaque service, des moyens plus qu'approximatifs de l'évaluation de l'arriéré local de quelques parties de recettes et dépenses publiques; elles se balançaient à peu près partout [1]. Mais, à cette époque, toute vérité n'était

1. La situation du budget de 1814 au 1er avril, et celles des budgets antérieurs, dont les recouvrements avaient couvert ou devaient couvrir les dépenses, sont résumées dans un compte du trésor public arrêté au 31 mars 1814, époque où je quittai le ministère, et dont le double est dans mes mains. Ce double en manuscrit devenait ma propriété bien légitime, puisqu'il était la garantie de ma responsabilité.

pas opportune à dire, surtout en l'honneur d'un empire qui s'écroulait; en même temps que le gouvernement, qui le remplaçait, était facile à s'alarmer, il devait surtout être sobre d'actes de vigueur; et il ne fallait pas encore l'exposer à faire essai de la sienne.

Des contrastes, dans les rapports et dans les goûts, sont les conséquences assez ordinaires de grands événements politiques; c'est ce qui explique pourquoi l'abbé de Montesquiou, qui avait trouvé bon que sa famille fût bien traitée par Napoléon [1], avait cru cependant, en devenant ministre de Louis XVIII, devoir à son nouveau titre d'accueillir avec faveur, de rechercher même tous ceux qui pourraient lui apporter des censures bien amères contre ces quatorze années qu'il affectait alors de nommer l'*interrègne de l'usurpateur* : ce qui put étonner davantage de la part d'un homme naturellement très-circonspect et ami des bienséances, ce fut la subite âpreté qu'il manifesta contre le gouvernement impérial, à l'ouverture des chambres, ainsi que cette accusation de dilapidation de plus de 1600 millions, dans lesquels il comprenait le seul arriéré des ministères pour près de 600 millions, outre beaucoup d'autres remboursements exigibles :

1. L'empereur avait nommé M. le comte Montesquiou son grand-chambellan, et il avait très-dignement choisi madame la comtesse de Montesquiou pour être la gouvernante de son fils.

il avait promptement laissé paraître son penchant à préférer, pour ses affidés, ceux qui ne lui disaient que ce qu'il voulait entendre : quand on lui dénonçait quelque mauvais emploi de deniers publics sous l'empire, les chiffres les plus élevés étaient ceux que sa mémoire accueillait le plus avidement, comme plus accusateurs. Sans doute, s'il n'avait cherché que la vérité, les plus simples notions auraient suffi pour lui faire concevoir qu'un désordre, tel que celui qu'il croyait découvrir, était impossible avec une comptabilité qui ne pouvait, par son mécanisme même, tolérer aucune réticence, et qui, jusque-là, n'avait révélé aucun grave symptôme d'arriéré en maintenant tous les comptes à jour. Mais les hommes passionnés s'épargnent les lenteurs du doute et de l'examen ; ils ne trouvent rien d'invraisemblable dans ce qu'ils aiment à croire, et la crédulité d'un ministre aussi novice avait été d'autant plus facilement séduite, que c'était le chef même du bureau central dans lequel se résumaient les principales opérations du trésor public, qui, pour être mieux écouté, exagérait les conséquences des abus que censurait le ministre, et qui, quand il traduisait ces abus en chiffres, employait alors les plus gros. Ce même chef de bureau, qui avait pu observer de près mon administration, prétendait ne pas m'attaquer en affirmant dans un libelle que la trésorerie française, à l'époque de ma retraite, pré-

sentait un déficit de plus de 1600 millions. Cet agent avait bien jugé les moyens de succès qui pouvaient prévaloir alors, puisqu'en effet il se recommanda par une telle manœuvre. Mais le dernier devoir qu'il avait rempli envers moi avait été de me remettre, comme il le devait, un double des états de situation du trésor public, arrêté au 31 mars 1814, jour de mon départ de Paris; or, les chiffres de ces comptes, qu'il n'avait pas pu altérer, donnaient le démenti le plus arithmétique aux calculs erronés qu'il espérait faire momentanément prévaloir; car ces mêmes comptes prouvaient :

1° Qu'il ne pouvait pas exister d'arriéré grave sur les deux budgets de 1812 et 1813 (et moins encore dans les budgets antérieurs), puisque ces deux budgets avaient pu léguer, à celui de 1814, un fonds libre de près de 80 millions, qui se trouvait en excédant dans les ressources qui leur avaient été destinées [1];

2° Qu'il ne pouvait pas y avoir plus d'arriéré sur le service de la guerre en 1814, puisque, dans le premier trimestre seulement et indépendamment de quelques avances faites à la fin de 1813, le trésor public avait payé plus de 122 millions pour le seul

1. La réalisation des secours promis aux budgets de 1812 et 1813, sur le produit de la vente des biens communaux, était déjà assurée alors. Ce fonds laissait même un excédant de près de 80 millions libre pour le budget de 1814.

service de la guerre, somme de moitié supérieure à la dépense de la solde et de l'entretien des hommes qui restaient sous les drapeaux.

3° Que le trésor public, en même temps, était loin d'être épuisé, puisqu'à la même date du 31 mars, la caisse générale seule contenait plus de 400 millions de bonnes valeurs négociables, dont les sept huitièmes avaient pour gage les contributions directes recouvrables dans l'année, indépendamment encore de cette subvention de près de 80 millions dont 1812 et 1813 gratifiaient 1814, indépendamment enfin des fonds considérables que le nouveau ministre des finances avait repompés à la caisse d'amortissement, dont il suspendait l'action. Les fonds du domaine extraordinaire devaient encore être à sa disposition; il avait en outre d'anciennes et fortes créances à réclamer : aussi la Bourse était-elle en pleine confiance dans les mesures de crédit que voulait surabondamment employer le ministre; elle n'élevait aucun doute sur la solvabilité du trésor public, quoiqu'il eût à pourvoir à beaucoup d'exigences nouvelles que n'avait pas prévues le budget.

La Bourse avait pris goût aux derniers modes des petits emprunts du gouvernement impérial, qui consistaient dans une émission de valeurs à terme portant intérêt à 5 pour 100, sous le nom de bons de la caisse d'amortissement; elle désirait retrouver

l'activité qu'elle avait due à la présence de ces effets d'un placement facile : le ministre des finances n'avait donc besoin que de changer le nom de valeurs de même nature, dont il voudrait se donner le secours; il en changea aussi l'intérêt, et de nouveaux effets parurent à la Bourse sous le titre de *bons royaux* ou *obligations du trésor royal*, auxquelles un intérêt de 8 pour 100 fut attribué.

Dans cette arène ouverte à la lutte de tant de calculs privés, l'apparition d'un nouvel effet public n'est jamais un fait indifférent; tout ce qui se fait sur ce marché public y est observé, commenté, interprété par l'esprit de rivalité. On peut donc regarder assez justement la Bourse comme un lieu d'épreuve pour les réputations, non-seulement des hommes qui cherchent du profit dans les variations des cours, mais même des hommes publics qui préparent la matière des ventes et achats qui s'y font; et ces derniers, en général, n'y sont pas les plus ménagés. Cependant il arriva que cette fois les habitués de la Bourse (qui à la vérité ne voyaient pas sans intérêt se préparer un grand mouvement de négociations, conséquemment plus de chances de profits pour eux) mirent plus de réserve dans leur jugement sur les personnes. Et quoique les chiffres si légèrement adoptés par l'abbé de Montesquiou, y eussent d'abord causé beaucoup d'émoi; quoique les doutes qui s'élevèrent bientôt sur l'exactitude

de ces chiffres, eussent pu faire naître une foule de conjectures diverses, dont le résultat commun était qu'il y avait du luxe, et un luxe un peu cher, dans les nouvelles ressources qu'on voulait créer pour le trésor public, on ne se permit pas à l'égard de ce ministre le moindre soupçon d'une manœuvre d'intérêt personnel; l'austère probité de l'abbé de Montesquiou devait suffire pour le défendre, et l'opinion publique le maintint au dessus d'une pareille atteinte. Son inexpérience en finances l'excusait de ne pas s'être mieux éclairé sur la situation réelle du trésor par les comptes mêmes qui constataient la présence dans les caisses de plus de 400 millions de bonnes valeurs au 1er avril 1814, et d'avoir été trompé par des calculs inexacts et de mauvaise foi.

Toutefois, quelque garantie que le nouveau budget trouvât dans ses ressources pour les charges qui lui étaient imposées, quelque habiles que fussent les dernières mesures de crédit, quelque bien appropriées qu'elles parussent être aux convenances de la Bourse de Paris, les nouveaux effets émis trouvaient dans les départements, et surtout dans les grandes villes, des juges plus soupçonneux et plus inquiets; là on avait moins de zèle pour les nouveautés du 31 mars, que n'en montrait une classe d'habitants de la capitale. Les fournisseurs, qui pouvaient avoir encore quelques appoints à réclamer pour solde de leurs marchés, ne résidaient

pas tous à Paris; et c'était au paiement de ces fractions de dettes que le ministre destinait, par préférence, les bons royaux qu'il venait de créer. Il désirait prudemment que ces valeurs ne fussent pas trop abondantes sur chaque point, et qu'en même temps, en leur qualité de monnaie de crédit, on pût en prendre l'habitude et le goût dans beaucoup de lieux. Mais chaque fournisseur des départements, qui se trouvait encore créancier, témoignait hautement sa surprise de ne trouver pour lui, dans le mode de paiement consacré par la nouvelle loi du budget, que les mêmes chances contre lesquelles ses consorts avaient tant de fois réclamé sous l'empire, et ce qui n'était pas arrivé précédemment, déjà les provinces étaient parcourues par une foule de spéculateurs qui, sous prétexte de venir au secours des plus pressés, offraient de prendre à leur charge les risques et les lenteurs de la liquidation et des recouvrements, et parvenaient à persuader à quelques propriétaires de créances sur l'État qu'ils étaient fort généreux envers eux en achetant à 50 pour 100 de perte la cession de leurs droits et le transfert de leurs titres.

Par suite de manœuvres, que le ministère ne soupçonnait probablement pas, et du désappointement qu'elles produisaient, le mérite d'un grand sacrifice était perdu; et le public oubliait le tort du gouvernement qui avait disparu sans avoir payé,

disait-on, toutes ses dettes, pour se plaindre du nouveau gouvernement, qui les payait mal.

Ces divers mécontentements faisaient d'autant plus de progrès. Les gens instruits, qui sont habituellement les plus modérés, ont en général peu de crédit sur les mécontents. Les malveillants abusaient de l'état équivoque des esprits pour insinuer que l'on voulait faire entrer dans le déficit bien d'autres dettes que celles du précédent gouvernement; et, d'un autre côté, ceux qui croyaient avoir droit à des indemnités murmuraient de ce qu'une forte somme allait être distribuée entre des créanciers moins anciens, et qu'ils regardaient comme moins privilégiés qu'eux.

Ce fut de l'époque de la présentation du budget et du conflit le plus animé entre les espérances déçues, les prétentions nouvelles, les souvenirs rivaux, les diverses spéculations de Bourse, que data surtout le changement plus défavorable qui se manifesta dans les opinions; les pamphlets se multipliaient; les ministres laissaient un libre cours à cette petite guerre. Il ne me convenait pas d'y prendre part; le silence m'a toujours paru le parti le plus digne; je résistai aux invitations des censeurs qui accusaient le mien, au défi des approbateurs qui s'en prévalaient; ceux-ci étaient en petit nombre. Le jugement du public n'était déjà que trop sévère, et il n'avertissait pas le gouverne-

ment! Je pensais que plus ce gouvernement était faible, plus on devait craindre de l'ébranler; car il en fallait un à la France.

Le mécontentement, lors même qu'il ne procède d'abord que d'une seule cause, est habile à s'en créer beaucoup d'autres.

Ce système de dénigrement obstiné contre tous les principes, tous les actes d'un gouvernement auquel on ne laissait plus d'autre mérite que l'abus des victoires, n'avait fait que rappeler vers lui plus de souvenirs; et cependant, sauf les petites ambitions qui s'agitaient à sa surface, la France n'était pas factieuse; elle n'aspirait pas à redevenir dominante; elle ne prétendait qu'à reprendre avec dignité son rang parmi les nations indépendantes; ce qui lui manquait, c'était un assez grand homme d'État, un chef assez imposant pour apprendre aux corps politiques qu'elle instituait que chacun d'eux devait se contenter de sa part, de sa juste part dans l'indépendance commune, que chacun d'eux avait sa limite et qu'aucun n'en devait sortir. Or, personne, en 1814, n'était prêt pour un tel rôle; aussi, chaque jour, avait-on plus de motifs de dire que le gouvernement de la France avait disparu tout entier avec Napoléon, et que c'était ailleurs que dans les finances qu'il avait laissé en effet un grand vide, que ne remplissaient ni des princes qui n'avaient pas pu accomplir leurs promesses de dégrèvement

sur l'impôt, ni des ministres qui, au lieu de confiance et de concours, ne trouvaient partout que résistance et censure.

L'impôt de la conscription était aboli, et c'était un grand bienfait; mais, dans le nouveau mode de recrutement qu'on devait y substituer, l'armée croyait apercevoir l'intention de la renouveler tout entière.

Était-il donc si difficile de gagner cette armée par la confiance? Et parce qu'elle offrait encore quelques vieux soldats, restes de ceux qui avaient été si longtemps la terreur de l'Europe, fallait-il leur apprendre qu'on les trouvait encore trop redoutables?

Le Roi avait cru être généreux envers la noblesse nouvelle en la reconnaissant par la charte, et n'être que juste en rétablissant dans ses titres la noblesse ancienne, dont une partie avait payé assez chèrement son dévouement à sa cause. Mais ce qui constitue et fonde la noblesse, c'est moins la distinction nominale dont elle se décore, et même la longue possession des titres, que les prérogatives dont elle jouit, le pouvoir dont elle use, l'influence qu'elle exerce. Et si, sous la nouvelle loi qui plaçait tous les droits réels sous le même niveau, la résurrection des titres rappelait l'idéal de l'antique supériorité, elle devait réveiller d'autant plus vivement les regrets sur la déchéance des vieux priviléges. En

même temps les nobles de l'empire se plaignaient de devenir, à la suite des anciens nobles, de simples anoblis : ils s'étaient crus les aînés de la gloire, parce qu'ils avaient concouru à celle de la France et de l'homme prodigieux dont les entreprises auraient rempli plusieurs siècles; et ils s'étaient crus trop haut montés pour qu'on pût les abattre. La restauration les désabusait; et, si leur suceptibilité se montrait facile à l'émoi, elle en avait bien quelques motifs : l'ancienne noblesse se rétablissait tout naturellement, sinon dans ses droits et dans ses priviléges, du moins dans sa prééminence. Les noms illustres de la monarchie avaient toujours obtenu les égards des illustrations de l'empire ; mais maintenant ces égards étaient exigés : l'hommage avait commencé par être libre, et il finissait par être un devoir : le Français, généreux quand il donne, se montre quelquefois avare quand on l'impose. Les titres donnés par Napoléon avaient généralement un grand prix aux yeux de leurs possesseurs, qui ne les devaient pour la plupart qu'à quelque action d'éclat ou à d'utiles services publics; ils disaient qu'ils avaient été trop bien acquis pour être jamais contestés ou avilis; et, quoiqu'on ne les leur disputât pas, ils comprenaient bien qu'ils ne leur étaient pas sérieusement accordés par ceux auxquels ils semblaient les assimiler. Puissants et parfois protecteurs sous Napoléon, ils ne se sentaient plus que

tolérés, lorsqu'ils voulaient prendre rang parmi les nobles d'autrefois. Une autre circonstance venait encore accroître leur disposition à l'irritation, effet inévitable d'une situation déchue. Ils voyaient pulluler de tous côtés une foule de nobles encore plus récents qu'eux, se créant à eux-mêmes des services et des titres : et de la complaisance avec laquelle le nouveau pouvoir accueillait toutes ces fantaisies de vanité, peut-être uniquement comme un moyen de répandre des grâces qui ne lui coûtaient rien, ils concluaient qu'on ne multipliait ainsi cette distinction, que pour l'amoindrir dans leurs personnes.

Ce n'était pas l'entourage le mieux choisi pour un trône qui tâchait de se relever d'un long abaissement, que cette noblesse divisée en trois classes aussi distinctes que son origine. Il y avait là des prétentions irréconciliables, et le roi ne pouvait que multiplier les mécontents, même en tâchant de tenir la balance égale.

La première classe s'était trop bien trouvée des temps antérieurs à la révolution, pour ne pas conserver sa tendance à y revenir; ce n'eût été pour elle qu'obéir à l'instinct de sa nature ; elle en était soupçonnée du moins, et c'en était assez pour exciter la méfiance; la troisième, qui était un abus exagéré du temps passé, devait naturellement appeler à son secours le retour des abus; et son

langage était d'autant plus hautain et absolu, qu'elle croyait ainsi mieux singer le *vieux gentilhomme*. Peu de sympathie existait entre ces deux classes ; il y en avait encore moins dans la seconde pour l'une et pour l'autre. Ces hommes nouveaux, qui étaient sortis des rangs et s'étaient placés à la tête du pays depuis 1797 jusqu'en 1814, avaient senti de bonne heure que leur accord ferait leur force. Dans les habitudes de la vie privée, auxquelles une première aurore de paix semblait les rappeler, ils se sentaient le besoin d'une alliance qui leur fût propre ; et ils se trouvèrent spontanément disposés, puisqu'il leur fallait un refuge, à le réclamer dans cette immense majorité bourgeoise et industrielle qui se tenait alors hors du débat des vanités, et qui plaçait la sûreté de ses droits réels dans la garantie de la charte donnée par le roi. C'était aussi dans cet acte que la noblesse impériale se flattait de trouver un appui contre la déchéance et les humiliations, dont elle s'exagérait la menace ; en se rapprochant de ses anciens pairs, elle se donnait le mérite de n'avoir pas oublié son berceau ; et son orgueil n'avait rien à y perdre : les élus de Napoléon avaient donc été dirigés par l'instinct qui révèle à chaque corps le secret de sa conservation, en rentrant d'eux-mêmes dans les rangs plébéiens. Ils étaient sûrs de conserver là les titres dont ils aimaient à se faire honneur, de rester les plus dis-

tingués dans le parti le plus imposant par sa richesse et sa masse; d'avoir les honneurs et les profits de l'alliance, en formant cependant une classe à part, et la première au milieu de leurs égaux, qui se trouvaient ainsi associés à toutes leurs rancunes, peut-être aussi à tous leurs rêves d'espérance.

Elle était nombreuse la noblesse instituée par l'empereur, qui avait intéressé tant d'amours-propres dans les divers degrés dont elle se composait; elle avait jeté des racines dans chaque famille qu'un seul de ses membres pouvait tirer de l'obscurité; mais à sa suite et sans son aveu, on voyait s'agiter un essaim d'hommes à imagination vague et inquiète, féconde en souvenirs inopportuns, en comparaisons inapplicables, ne sachant se placer nulle part qu'au delà ou en deçà du possible; avides de changements et d'aventures, quelles qu'en pussent être les conséquences; avides surtout des applaudissements de la multitude, confondant la licence des censures avec la liberté des opinions, et justifiant le gouvernement qui les avait condamnés à un long silence, par leurs attaques immodérées contre le gouvernement qui les en affranchissait. Ils se disaient et se faisaient proclamer les seuls défenseurs des libertés publiques; ils cherchaient surtout à établir leur influence sur cette portion si considérable de la nation qu'on désigne

ordinairement sous le nom de *classe moyenne.*

Cette classe moyenne montrait alors une grande modération; sa force n'avait plus besoin d'être prouvée; mais en consentant à attendre du temps, et, comme l'avait dit Louis XVIII, des lumières du siècle, une union plus intime entre ses intérêts et ceux du pouvoir, elle pensait, et peut-être avec un peu d'orgueil, que tout gouvernement ne pouvait pas plus se passer d'elle, qu'elle ne pouvait elle-même se passer d'un gouvernement. Les malheurs d'une seule campagne n'avaient pas pu effacer dans ses souvenirs tant de victoires dont elle avait pris sa part de gloire; et ce n'était pas dans ceux qui ne devaient leur rentrée en France qu'aux armées étrangères, qu'elle voulait reconnaître le droit de la traiter en nation vaincue.

Sans doute elle ne devait pas craindre que cette multitude de nouveaux propriétaires pris dans son sein, qui avaient acheté et divisé entre eux les terres auxquelles la loi d'alors ne reconnaissait plus de maîtres, pussent en être violemment expulsés; mais des hommes mêmes qui n'y croyaient pas, en répandaient la menace, comme moyen de désordre. La liberté de tout dire était encore trop nouvelle pour qu'on eût appris à s'en défier; et de tels bruits qu'on supposait tolérés au moins par le gouvernement royal, indisposaient assez générale-

ment contre lui ceux mêmes qui n'en redoutaient pas l'effet.

Ce n'était donc pas, malgré le besoin de repos qu'avait toute l'Europe, une époque de sécurité que la fin de 1814 et le commencement de 1815. Cette époque n'était à proprement parler qu'une nouvelle épreuve; elle me paraissait jugée telle partout. Dans cet état, l'ancienne et haute noblesse n'était peut-être pas la classe la plus difficile à contenter; elle retrouvait assez généralement les respects ou du moins les égards de la ville, les honneurs et les grâces de la cour; on voyait reparaître avec elle ce noble et gracieux *savoir-vivre* qui ne fait rien perdre de la supériorité; et elle se montrait généralement plus tolérante qu'une portion nombreuse des nobles de province. Ceux-ci étaient impatients de ressaisir partout l'influence locale; ils voulaient se persuader que le roi n'avait pu abandonner aucune de ses anciennes prérogatives, et que les leurs en étaient inséparables; qu'il n'avait retrouvé des sujets que pour leur rendre des vassaux; que tout ce qui s'était fait depuis 1789, en législation, en politique, en traités, en contrats, n'était qu'un songe qui s'évanouissait au réveil de la royauté; et que la charte n'était qu'une transaction momentanée: hommes généralement estimables, mais peu préparés à se créer une autre supé-

riorité que celle qu'ils avaient perdue sans retour Ils contribuaient beaucoup dans les provinces et les campagnes à accroître les préventions contre le gouvernement du roi ; leurs propos inconsidérés étaient recueillis comme la révélation des intentions secrètes et des projets de la cour. Ils répandaient sur l'avenir le doute et l'inquiétude.

Napoléon avait donné à la France jusqu'à satiété les jouissances du triomphe; elle lui savait gré d'avoir aussi pleinement satisfait sa fierté nationale. Le retour des Bourbons lui enlevait le sentiment de sa gloire; car c'est parce qu'on avait été vaincu qu'ils étaient rétablis sur le trône. La nouvelle génération ne les connaissait guère que par l'histoire de la révolution, et, quoique le pays presque entier eût détesté les horreurs de 93, il comprenait pourtant que vis-à-vis du souverain actuel il n'était plus qu'amnistié et pardonné. Un grand peuple ne supporte qu'avec peine une semblable position, et l'on est inévitablement en méfiance contre ceux auxquels on suppose de la rancune : or ce fut dans cette disposition des esprits que la France eut à soutenir la crise du 20 mars, qui laisse après elle une si grande leçon.

L'homme extraordinaire, qui avait pesé d'un si grand poids sur l'Europe entière, qui avait gouverné pendant quatorze ans la France, mais qui avait été abandonné par la fortune qu'il avait las-

sée, reparut tout à coup au commencement de mars sur les côtes de Provence, accompagné seulement de quelques soldats; il avait franchi sans obstacle l'escadre qui devait l'observer dans son île d'exil. La première garnison française à laquelle il se présente refuse de faire feu sur son ancien général; quelques détachements de ses vieux compagnons d'armes, irrésistiblement entraînés, se précipitent au-devant de lui pour se ranger immédiatement à sa suite; les chefs des troupes envoyées contre lui oublient à son aspect leurs nouveaux serments, ou lui en font hommage. La seconde ville du royaume lui ouvre ses portes et le reçoit avec les honneurs de la souveraineté. Il pouvait trouver autant d'opposants qu'il rencontrait d'agents du pouvoir; ceux-là seuls échappent au prestige de sa présence qui ont eu la prudence de fuir. Après une marche toute pacifique de dix-neuf jours, il a traversé, dans le plus grand rayon de son territoire, une nation qui restait muette d'étonnement devant cette nouvelle audace couronnée d'un si miraculeux succès. Le 19 mars, il s'arrête à quatorze lieues de Paris, dans le palais qui avait reçu son adieu à la France, comme pour rétracter son abdication dans le lieu même où il l'avait prononcée. Le lendemain, il vient se rasseoir sur ce trône que Louis XVIII avait abandonné quelques heures auparavant, en se dirigeant vers la frontière la plus voisine; et la

France assiste en silence à ce changement de domination qui s'opère à l'aspect d'un seul homme, devant lequel on ne sait plus que céder ou se cacher.

Accoutumé sous Napoléon à apprécier tout ce que le pouvoir, encore debout, peut employer de ressources, et trouve de défenseurs quand il sait les choisir, j'avais commencé par regarder sa dernière entreprise comme devant devenir pour lui-même la plus funeste; et c'était avec une vive douleur que je prévoyais le sort qui pouvait l'atteindre, la fin obscure qu'il pouvait rencontrer sur un rocher des Alpes françaises.

Mais lorsque je vis l'esprit de vertige et de trouble qui se manifestait par le contraste des proclamations qu'on publiait et des mesures qu'on négligeait, la faiblesse des actes répondant si peu à la véhémence des paroles, le découragement se trahissant de tous côtés par l'irrésolution dans les moyens de résistance; lorsque je vis ceux qui se prétendaient à cette époque les meilleurs serviteurs du trône, ne s'occupant déjà plus que de leurs intérêts et de leur sûreté personnelle, je reconnus que Napoléon avait mieux jugé que moi le pouvoir qu'il allait braver, et ma douleur se porta sur l'avenir de la France.

J'étais à la campagne le jour même de la rentrée de Napoléon à Paris. J'aurais voulu fuir, non sa personne, mais sa confiance, et toute fonction à

laquelle il pouvait vouloir me rappeler. Dans la journée, je reçus successivement deux courriers de ma famille, qui me pressait de revenir, et j'appris, en arrivant chez moi, que déjà Napoléon m'avait envoyé chercher trois fois. La nuit était avancée lorsque je pus me rendre aux Tuileries; les bruyantes acclamations, qui, de la cour du Carrousel et pendant toute la soirée, avaient proclamé sa présence dans le palais longtemps habité par lui, étaient calmées; la ville était paisible, les rues solitaires. Il n'en était pas ainsi dans les salons des Tuileries : ils étaient remplis de presque tous les anciens habitués et d'un assez grand nombre de candidats plus récents, qui semblaient n'attendre que la permission d'y rester. Dans la pièce qui précédait le cabinet de Napoléon, étaient rassemblés les ministres qui avaient été mes collègues; je sus qu'il avait déjà disposé de moi, et qu'il me demanderait de reprendre le ministère que j'avais exercé pendant près de neuf ans; mes objections étaient préparées, et je crois que j'aurais pu résister à des ordres; mais, en ayant l'air de reconnaître lui-même que ce qu'il demandait était un sacrifice et un acte de dévouement, il rendait le refus plus difficile. Lorsque je l'abordai il était seul, il m'embrassa, ne fit aucune réflexion sur mon peu d'empressement, et en me prenant les mains, son premier mot fut : « Dans « ce moment de crise vous ne me refuserez pas de

« reprendre votre place au ministère. » J'étais profondément ému, et avant de lui répondre, je lui parlai de lui, de son retour miraculeux, et je lui témoignai tout mon étonnement de la manière dont il venait presque seul de reconquérir la France. « Mon « cher, me dit-il, le temps des compliments est « passé : ils m'ont laissé arriver comme ils les ont « laissés partir. » Parole caractéristique qui prouve que, s'il cherchait à recréer des illusions autour de lui, il ne s'en faisait aucune à lui-même; et que, sans se tromper sur l'état moral du pays, il appréciait à leur juste valeur, et la facilité qu'il avait rencontrée dans sa gigantesque entreprise, et les démonstrations dont il avait été salué sur son passage : elle indiquait peut-être aussi les pressentiments qui dès-lors l'agitaient. Il me parla ensuite du très-prochain retour de l'impératrice et de son fils, en ajoutant quelques réflexions sur l'esprit de famille de la maison d'Autriche; et il en revint à la question qui m'était personnelle. Je ne crains pas de dire que l'espèce de prestige qu'il exerçait, était irrésistible lorsqu'il y joignait le langage de l'affection. Je n'étais pourtant pas convaincu, mais, quelle que fût mon opinion, étais-je aussi libre dans mon choix que je l'avais cru d'abord? La France était abandonnée par le roi, par les princes, par les ministres; je pouvais, du moins pour ma part, diminuer les inconvénients d'un tel abandon, en pré-

venant quelque désordre là où les conséquences du désordre sont plus graves et laissent plus de traces. N'avais-je pas à me défier de moi-même? Ne serais-je pas trop dominé, en résistant, par ce désir, ce besoin de repos qui me poussaient vers la retraite? et puis n'y avait-il pas une sorte de lâcheté à refuser sa part de danger; une sorte d'ingratitude à déserter, dans un pareil moment, celui auquel on avait voué ses services pendant tant d'années? Je ne sais, mais je sentis qu'il pouvait y avoir quelque mérite à céder, et je cédai.

Le ministère du trésor avait été réuni à celui des finances en 1814 par M. Louis; et en effet, la France, refoulée dans ses anciennes limites et un peu en deçà, n'avait pas besoin de deux ministres des finances. Mais l'espèce de contrôle que le ministre du trésor exerçait sur tous les autres ministres, plaisait à Napoléon; accoutumé d'ailleurs à cette forme d'administration il n'avait pas le temps de se façonner à un autre genre de travail; et de nouveau, le ministère des finances fut divisé entre le duc de Gaëte et moi.

La fonction qu'il me fallait reprendre, ne différait, dans ce bouleversement, de ce qu'elle devait être dans tous les temps et sous tous les règnes, que parce que le maintien de l'ordre, qui est son principal but, était alors et plus difficile et plus nécessaire; c'était là son privilége et la seule compen-

sation qu'elle pût m'offrir. Mais depuis cette réunion des recettes et des dépenses de l'État dans un seul ministère, la part faite à l'exercice de la surveillance n'avait pas été toujours favorable à l'ordre, dans le trésor public. On avait cessé d'y observer deux règles que j'y avais établies, dont l'une soumettant la caisse générale à deux contrôles quotidiens, contradictoires entre eux et mis chaque jour sous les yeux du ministre; l'autre faisant opérer tous les trois mois la formation d'un bilan complet pour tous les budgets encore ouverts, maintenaient l'ordre et la clarté dans la comptabilité la plus compliquée. Avant 1814, la trésorerie était constamment si fidèle à ce devoir, que, quelque grand que fût l'Empire français, ce bilan, aussi exact que celui du capitaliste le plus consciencieux, pouvait être rendu public sans redouter aucune critique. En même temps j'acquérais la triste conviction que d'autres changements s'étaient effectués dans les idées et les pratiques de quelques-uns de mes plus utiles coopérateurs. Les embarras qui devaient résulter de ces diverses circonstances, étaient pourtant encore les moindres : les fonds disponibles restés au trésor royal n'excédaient guère le montant des derniers engagements pris par le gouvernement du roi. Ces engagements devaient être respectés. Les bons royaux de 1814 avaient sans doute rendu les services qu'on attendait d'eux;

mais ce n'était plus la monnaie du jour. Il n'y avait d'autre ressource libre pour les dépenses dont la nécessité allait surgir, que les recouvrements, possibles alors, sur les impôts et quelques engagements, à long terme, qui n'avaient pu trouver d'escompteurs. Les versements que les receveurs généraux s'etaient accoutumés à faire d'avance, étaient suspendus depuis le départ de l'île d'Elbe; le recouvrement des deniers publics se ralentissait partout; et la confiance, qui donne du crédit, n'était nulle part. La situation du trésor était donc bien différente de ce qu'elle était au 1er avril 1814. Or, c'est avec une telle infériorité dans les moyens d'exécution, que de grandes et promptes ressources devaient être créées; car, malgré la confiance que Napoléon affectait de montrer en public et qu'il cherchait surtout à inspirer dans ses intelligences au dehors, il était difficile de croire que l'Europe subirait silencieusement, comme la France, une révolution, par le résultat de laquelle l'œuvre de tous les souverains et de toutes les armées combinées s'évanouissait à l'apparition d'un seul homme : et lui-même n'y croyait pas. Il avait quitté l'île d'Elbe sur le bruit, qui s'était répandu, de la dissolution du congrès de Vienne; mais la confédération européenne était encore tout entière. L'Angleterre, qui seule avait été invulnérable pour lui, qui avait relevé ses ennemis autant de fois qu'il les avait abat-

tus ; l'Angleterre qui, après avoir balancé sa puissance, avait fini par hériter seule de la domination réelle du monde, s'en faisait d'autant plus le pivot. La guerre était donc inévitable, et encore une fois contre toute l'Europe formant un seul faisceau. Ce n'était qu'en arrivant à Lyon que Napoléon avait appris que les souverains et les plénipotentiaires étaient encore réunis. Il ne rencontrait pas de résistance en France, mais il n'y trouvait pas d'enthousiasme ; il aurait voulu réveiller en elle l'énergie qu'elle avait montrée vingt-trois ans auparavant contre la première coalition ; et ce fut dans cette vue, que, par ces malheureux décrets de Lyon, il sembla avoir fait appel aux idées révolutionnaires si contraires à ses principes de gouvernement, et si complétement domptées pendant tout le temps de son règne ; ces décrets restèrent sans effet, ne causèrent que de l'agitation chez quelques-uns, et du mécontentement chez quelques autres, sans aplanir aucune des difficultés de la situation. Elles étaient grandes ces difficultés ; il fallait, qu'à la veille d'une seconde invasion des troupes étrangères, Napoléon entreprît de compléter subitement, par d'énormes levées d'hommes, tous les cadres de l'ancienne armée ; d'approvisionner toutes les places fortes ; d'équiper des régiments entiers de nouveaux soldats ; de former une cavalerie ; de faire fabriquer des armes pour quelques centaines de mille hom-

mes, etc., etc., etc. Les besoins étaient urgents, les ressources régulières ne pouvaient être que lentes; l'impatience de Napoléon était extrême : et il lui arriva parfois de s'affranchir de la coopération de ses ministres, dans le double but peut-être d'atteindre plus tôt le résultat qu'il voulait obtenir, et d'écarter de lui des remontrances auxquelles il était résolu de ne point se soumettre : il sentait qu'il jouait sa dernière partie; et, soit qu'elle fût perdue ou gagnée, il ne craignait pas d'engager l'avenir et ne ménageait pas les enjeux. Dans un tel état, et en face d'une semblable disposition, ce que devaient à la France et à Napoléon lui-même ceux que la fatalité condamnait à prendre part aux affaires publiques, c'était surtout de prémunir et défendre, contre toute mesure réquisitionnaire, les propriétés particulières, les ateliers des manufactures, les magasins du commerce, la banque, qui était le dépôt de tant de fortunes privées : je ne veux pas faire au gouvernement des cent-jours un mérite d'y être parvenu ; mais je veux constater que nul oubli de tels devoirs ne peut lui être reproché : et si pour ma part j'ai pu contribuer à maintenir l'ordre dans ce temps de désorganisation, j'ai eu encore à me féliciter, après la défaite de Waterloo, d'avoir pu préserver Paris du danger de la mauvaise humeur des troupes, qui revenaient en désordre, et dont les exigences s'exprimaient avec exaspération et

menaces. Enfin, lorsque le nouveau dénouement de ce mémorable drame me rendit une seconde fois ma liberté, je pus emporter dans ma retraite cette consolante pensée, c'est que telle avait été pour moi l'heureuse influence des principes et des règles qui avaient dirigé ma vie publique et ma vie privée, que si, dans le choc d'événements si contraires, j'avais pu trouver des occasions de regrets, il n'était du moins aucun de mes actes sur lesquels j'eusse des reproches à craindre ou à me faire.

Je n'entrerai pas dans le détail de tous les pénibles efforts du ministère des cent-jours; ils avaient leur utilité de chaque jour; mais ils n'ont pu laisser de traces dans l'administration; je termine ici le compte que j'ai voulu rendre de moi à moi-même et à mes amis. Si j'ai des ennemis, c'est avec la même confiance que je leur adresse cet écrit.

Mes rapports directs, pendant près de quatorze années, avec l'homme le plus extraordinaire des temps modernes, tiennent nécessairement une grande place dans une vie comme la mienne, et ils peuvent bien être les moins saillants de son histoire. Mais un tel caractère, dans la position qu'il s'était faite, offre tant de surfaces, que l'observateur qui veut en saisir l'ensemble, sait se résigner à l'étude des moindres détails.

La France avait semblé attendre que l'Égypte lui eût rendu Napoléon, pour que la bataille de Ma-

rengo lui rouvrit la carrière des victoires; alors la plus utile des victoires de Napoléon avait été celle que la France avait obtenue, à son seul aspect, sur la honteuse et dissolvante anarchie qui la dévorait depuis sept ans; son imposant commandement avait suffi pour que le pouvoir public retrouvât partout le *respect* perdu avec ce pouvoir lui-même sous une tyrannie qui se faisait presque autant mépriser qu'elle se faisait craindre. Il refit la société française; il rétablit le culte et l'ordre; il releva la force et la dignité des lois : ses codes sont devenus et restent un acte d'alliance entre les temps anciens et les temps nouveaux. Ils ont replacé l'ordre social sur des bases appropriées aux mœurs de ce siècle. Napoléon législateur est aussi grand que Napoléon conquérant.

Le gouvernement métis des cent-jours ne fut qu'un mélange indigeste de ce grand pouvoir qui s'était écroulé en 1814, et d'un nouveau régime qui n'était encore bien compris, ni par la France, ni par la dynastie, qui le lui avait apporté, quoique seul alors il pût être la sauve-garde de l'une et de l'autre. La révolution des cent-jours ne convenait ni à la France fatiguée de révolutions comme de conquêtes, ni à l'Europe qui tendait à se rasseoir sur ses anciennes bases, ni à la quinzième année d'un siècle, qui, plus véritablement philosophique que le précédent, voit dans la civilisation la première de ses gloires, et préfère surtout la civilisation pour

tous les peuples à la gloire des armes pour un seul.

Napoléon sembla en effet n'apparaître en 1815 que pour que le dernier acte d'une vie aussi extraordinaire frappât peut-être encore le monde d'un plus grand étonnement. Toutefois, et le succès prodigieux quoique éphémère qu'il obtint, en restera d'autant plus remarquable, déjà tout était tellement changé que, touchant à peine le sol français, il ne reconnaissait pas la France et ne s'y retrouvait pas lui-même. Ce qu'il y a de plus raisonnable à penser sur ce drame des cent-jours, dont la France a si chèrement payé le spectacle, c'est que, à cette malheureuse époque, l'opinion vraiment nationale n'était judicieusement appréciée, ni par les princes qui quittaient la France, ni par le conquérant qui espérait y reforger son sceptre de quatorze années. Napoléon ne s'y méprit pas longtemps : il voyait (comme quelques lettres avaient pu le lui apprendre à l'île d'Elbe, et comme sa sagacité avait pu le lui faire deviner) que le gouvernement royal de 1814, qui cependant avait donné la Charte, n'avait pas fait de suffisants progrès dans la confiance de la France, parce qu'elle le croyait toujours prêt à reprendre son bienfait, ou du moins à en retenir quelque chose ; et, pour son propre compte, il pouvait remarquer, dès les premiers moments de son retour, qu'aucune classe ne manifestait cet enthousiasme auquel il avait dû tant d'efforts, tant

de sacrifices et de si immenses succès. Aussi son coup d'œil, autrefois si confiant et si rapide, et que si souvent les événements avaient prouvé si juste, devenait-il plus circonspect : ses plans paraissaient moins arrêtés, ses commandements moins absolus et moins énergiques. Dans les conseils, au lieu de notifier ses résolutions en style de *consigne*, il proposait des doutes, présentait des questions, et prolongeait assez les délibérations pour que la décision qui intervenait parût être l'œuvre de tous. C'était cependant encore sans déchoir qu'il abandonnait le point élevé, où dans un autre temps aucune rivalité ne prétendait l'atteindre : car on retrouvait le caractère de sagacité, de persévérance et d'activité, qui lui était propre, dans sa promptitude et son habileté à combiner, avec les formes nouvelles qu'il trouvait introduites, les moyens de défense qu'il avait besoin d'improviser.

Il paraît, je l'ai déjà dit, que, mal renseigné à l'île d'Elbe, il croyait, en quittant cette île, que le congrès de Vienne était dissous; que les souverains qui avaient ramené les Bourbons en France, étaient retournés dans leurs États, et que les divers corps d'armée de cette grande confédération européenne étaient tous rentrés dans leurs foyers. Ce ne fut guère qu'à Paris qu'il fut complétement désabusé. Il y vit qu'il avait à se préparer à la plus sérieuse des luttes qu'il eût encore eu à soutenir, et qu'il man-

quait de temps et de moyens pour proportionner la défense à l'attaque[1]. Il ne retrouvait plus dans les Français cette ardeur qu'il avait tant exaltée et dont il avait tant usé : et il avait à leur demander autre chose que *l'hospitalité*. L'accueil calme, qu'ils venaient de lui faire, n'était plus un dévouement exclusif, et il sentait toute la difficulté de leur persuader que leur salut, à cette époque, dépendît encore du sien ; il rencontrait une sorte d'inertie nouvelle pour lui dans les hommes et dans les choses, et une telle situation avait naturellement dû faire de lui-même un homme tout nouveau pour ceux qui l'avaient connu dans d'autres temps : au lieu de ces emportements, de ces irritations, de ces sarcasmes qui avaient rendu quelquefois toute controverse si peu commode avec lui, il couvrait ses agitations intérieures d'une mansuétude apparente, que ses familiers regardaient comme une nouveauté. On le voyait, sinon rechercher, au moins ne plus repousser les personnes à l'égard desquelles il avait manifesté antérieurement le plus de répugnance ; il ne rejetait aucune offre de service de quelque part qu'elle lui vînt : en même temps il ne désapprouvait pas que ses conseillers officiels combattissent divers

1. L'armée nouvelle qui se développa dans les plaines de Waterloo, quoique inférieure de plus de moitié sans doute aux armées ennemies, n'en balança pas moins la victoire, et dignement pour la France.

plans qu'il était disposé à admettre ; et quand il lui arrivait d'en adopter plusieurs contre leur avis, c'était sans s'irriter de leur opposition : il paraissait habituellement calme, était pensif, et conservait sans affectation une dignité sérieuse ; on retrouvait peu de traces de cette audace de ses premiers temps, de cette confiance en lui-même, qui n'avaient jamais connu d'obstacles invincibles : mais dans ces autres temps, le destin s'était montré à son égard aussi soumis que les hommes. Dans les cent-jours, il était le premier à dire que le destin était changé pour lui, et qu'il perdait là un auxiliaire que rien ne remplace. Comme sa pensée, au lieu de ce vaste horizon de pouvoir, sur lequel elle avait librement plané, se trouvait resserrée dans un espace étroit bordé de précipices, et sur lequel des intérêts nouveaux se trouvaient en conflit avec le sien, ses méditations étaient devenues laborieuses et pénibles ; il supportait moins bien la contention d'esprit, dont il n'était plus dédommagé par l'unité d'impulsion qu'opéraient dans d'autres temps ses divers commandements, et par l'uniformité d'obéissance immédiate qu'ils trouvaient partout. Une espèce de lassitude, qu'il n'avait jamais connue, le surprenait en 1815, après quelques heures de travail ; il n'avait d'autre distraction, ni d'autre moyen de repos, que des entretiens particuliers ; il les recherchait, et ce qui est assez remarquable, il y appelait par préférence

ceux qui, en le servant précédemment, se laissaient toutefois moins surprendre aux fascinations dont son imagination avait été si souvent prodigue pour les autres et pour lui-même

Il avait toujours si présent le jugement qu'il m'avait exprimé dans sa première entrevue, et que j'ai cité sur les dispositions de la France, tant à son égard qu'à l'égard des princes qui s'étaient retirés à son approche, qu'il répondait souvent aux félicitations sur son miraculeux retour : « Messieurs, c'est le temps « qui nous apprendra si la France veut me con- « server mieux qu'elle n'a conservé les Bourbons. »

Il avait beaucoup regretté de ne pas retrouver à Paris le maréchal Berthier qu'il avait fait prince de Neuchatel, puis de Wagram, etc., etc. Il répétait souvent sur lui qu'il était le meilleur des majors-généraux; qu'il saisissait, mieux que tout autre, toutes ses pensées, tous ses plans, et les faisait mieux comprendre aux chefs de corps, auxquels il les transmettait; ce regret n'était accompagné d'aucune plainte amère, d'aucun reproche; il lui arriva seulement un jour de dire en souriant : « Je voudrais « bien revoir Berthier en habit de capitaine des « gardes de Louis XVIII. »

Parmi tous les personnages avec qui Napoléon avait eu des rapports suivis, M. de Talleyrand était peut-être celui dont il aurait le plus désiré la présence pendant les cent-jours, celui dont le nom

revenait le plus souvent dans ses entretiens, je dirai même dans ses regrets : il disait de lui : « C'est en-« core l'homme qui connaît le mieux ce siècle et « le monde, les cabinets et les peuples. Il m'a « quitté ; je l'avais assez brusquement quitté moi-« même ; il s'est souvenu de mes adieux de 1814. »

Il avait dit une autre fois : « Nous n'étions pas « toujours du même avis, Talleyrand et moi ; il lui « est arrivé plus d'une fois de m'en donner de « bons. » Quelques tentatives furent faites auprès de M. de Talleyrand, qui était alors à Vienne, pour l'engager à revenir à Paris ; mais lors même qu'il y eût consenti, ses talents, tout supérieurs qu'ils étaient, n'auraient rien changé à l'issue et aux conséquences de la bataille de Waterloo.

Napoléon avait bien jugé les Français, car ceux de ses commandements qui imposaient le plus de sacrifices et réclamaient le plus d'efforts, étaient aussi ceux qui promettaient le plus de gloire : presque tous avaient un but élevé ; c'était toujours l'honneur du pays qui semblait être celui de son ambition personnelle ; jamais le pouvoir n'avait autant demandé à la France, et jamais elle n'avait mieux obéi. Il avait su persuader à tous les Français que leur destinée grandissait avec la sienne. Certes, c'est bien sous son sceptre que la France a prouvé qu'elle n'était pas ingouvernable.

Elle veut toujours rester grande, et ce n'est plus

par des envahissements sur les autres peuples qu'elle doit et qu'elle peut grandir ; puisque Napoléon a succombé sous l'épreuve, il est interdit à tout autre de la tenter de nouveau ; bien gouvernée, la France a de bien meilleures conquêtes à faire, et pour elle et pour les autres pays, dans les arts utiles. On a longtemps donné à la guerre le premier rang parmi les arts. Tous les peuples ont commencé par là : pour conserver son rang, il faut que la guerre ne serve plus qu'à protéger et à défendre tous les autres arts, qui n'en doivent pas moins chercher à se défendre assez bien eux-mêmes dans chaque pays, pour n'avoir plus de rivaux à craindre au dehors.

Dans l'œuvre immense de Napoléon, tout n'était pas fait pour lui survivre ; le monde, et la France même qu'il avait rendue trop redoutable, devaient reculer devant une partie de son héritage. Son rapide passage sur le globe n'y laisse pas moins des traces ineffaçables. Aucune époque de notre histoire n'atteste mieux que ses quatorze années de règne, les actes de courage, les efforts, les sacrifices dont la France est capable, et l'entraînement qu'un grand homme peut exercer sur elle.

Napoléon a fait des fautes ; plus qu'un autre peut-être, j'en ai gémi, parce qu'aussi, plus qu'un autre, j'aurais voulu être entièrement à mon aise dans mon admiration et mon attachement pour lui.

PIÈCES ANNEXÉES.

NOTE.

Les six pièces qui suivent demandent quelque commentaire, elles révèlent une première faute de la restauration de 1814, lorsqu'un de ses ministres accusa le gouvernement impérial de lui laisser à réparer *plus de seize cents millions de malversations !*

La première de ces six pièces est le budget de 1813, qui sur 1,263,802,679 fr. de dépenses, qu'il avait à solder, avait en effet payé, au 31 mars 1814, 1,153,722,673 fr., quoiqu'il n'eût recouvré qu'à peu près un milliard sur les revenus publics qui lui étaient attribués.—Les budgets antérieurs ne présentaient, en 1814, qu'un très-faible arriéré sur leurs dépenses : et cet arriéré provenait principalement du fait même des créanciers, qui avaient négligé de remplir envers le trésor public les conditions préalables de tout paiement régulier.

La seconde de ces pièces rend compte de la situation réelle de la trésorerie, au 1er avril 1814, à l'époque de l'avénement de Louis XVIII. Il en résulte que le nouveau gouvernement trouvait alors à sa disposition, dans la seule caisse du trésor public, 407,768,663 fr. de ressources disponibles, outre les recouvrements qui restaient à

faire dans les neuf derniers mois de 1814 sur tous les impôts de consommation; outre tous les fonds et les autres valeurs de la caisse d'amortissement et de celle des dépôts; outre enfin d'assez gros fonds du domaine extraordinaire de Napoléon que leur caissier avait livrés.

La troisième pièce offre dans sa première colonne la série des chiffres, dont l'abbé de Montesquiou, alors ministre de l'intérieur, faisait autant de chefs d'accusation contre le gouvernement impérial; il présentait ces chiffres à la chambre des députés comme révélant, 1° plus de *onze cents millions de malversations* dans l'emploi que le gouvernement impérial avait fait des deniers publics. 2° Un besoin probable de *cinq cents millions* de nouvelles ressources pour combler le vide qui se trouvait dans les finances.... La seule énormité des deux sommes aurait dû donner au moins des doutes au ministre, quelque novice qu'il fût en finances: mais l'esprit de parti est si crédule! Je n'étais pas nommé dans la dénonciation du ministre de l'intérieur, mais des malversations ne pouvaient pas avoir eu lieu sans que j'en eusse été complice; je devais donc me faire à moi-même ma part dans l'accusation: le jour où cette dénonciation me parvint dans le lieu de ma retraite, je fis sur chaque article les réponses qui forment la seconde colonne de la pièce n° 3: et je me rendis à Paris pour remettre en personne ces réponses au ministre accusateur, en lui déclarant que je lui en épargnais, ainsi qu'au nouveau gouvernement, la publication, dont je n'avais pas besoin pour moi-même.

J'ai été fidèle à cette déclaration; car je n'ai donné copie de ma réfutation qu'au seul duc de la Rochefoucauld, à la vieille et honorable amitié duquel je devais une telle confidence. C'est à cette communication que répond sa première lettre qui est la quatrième pièce. Dans son affec-

tion pour moi, le duc de la Rochefoucauld aurait voulu que j'eusse profité de tous mes avantages dans cette lutte; et en même temps il me faisait part d'un entretien qu'il venait d'avoir avec M. de Talleyrand, alors ministre de Louis XVIII.

Quel besoin avais-je de repousser avec éclat des calomnies auxquelles personne ne croyait? Toutefois il était assez triste pour moi d'être obligé d'employer les premiers loisirs de ma retraite à me justifier de mécomptes et d'irrégularités que rendaient arithmétiquement impossibles les moyens de contrôle et le mode de comptabilité que j'avais établis, et qui étaient peut-être un des principaux mérites de mon administration; mais comme on répétait alors plus que jamais que Napoléon avait régné en *maître absolu*, il serait encore possible que l'abbé de Montesquiou lui-même eût cru qu'on pouvait médire de son gouvernement, sans inculper ses ministres.

La cinquième pièce est une lettre par laquelle le commis du trésor public, qui avait fourni à l'abbé de Montesquiou des chiffres si absurdement calomnieux, essaie de s'en excuser, ou plutôt ose s'en accuser auprès de moi.

Enfin la sixième et dernière pièce est une seconde lettre du duc de la Rochefoucauld, qui m'avait demandé quelques nouveaux renseignements sur le budget que discutaient les chambres : il s'y plaignait encore du silence que je gardais : mais il finissait par reconnaître que j'avais pris le parti le meilleur et le plus digne, comme l'avait jugé M. de Talleyrand.

206

DÁIBUÉES A CES DÉPENSES.

Dette publique et	334,600,000
Liste civile y comps et bois...............	200,000,000
Ministère de la ju.....................	167,000,000
— des affair.....................	14,000,000
— de l'intér.....................	10,000,000
— des manu compris les sels et tabacs	
— des finan.....................	189,000,000
— du trésor.....................	3,000,000
— de la gue.....................	20,000,000
— de la gue.....................	5,940,000
— de la ma.....................	8,000,000
— des culte beck...................	20,000,000
— de la polines, et autres ressources	
Fonds de réserve.....................	178,460,000
Dépenses locales, ine, mais principalement	
dits ouverts au dinaires de douanes dans	
fortifications danies....................	113,802,679
réunies.......	1,263,802,679 [1]

avait guère recouvré sur 1813 qu'environ un milliard

1. Sur cette somme ommencement de 1813 des recouvrements à faire sur de 1,135,722,473 franc

On remarquera que

vaient à plus de 700,00 EN DÉCEMBRE 1813 POUR L'ANNÉE 1814.

vait été préparé à la fin de 1813, pour 1814, et d'après évalués à 1,176,800,000 francs. Le budget ne pouvait ier trimestre, le seul auquel il ait pu s'appliquer. Le le en mécomptes, ainsi que l'a prouvé la rectification bre suivant.

(Tome IV, après la page 206.)

OR IMPÉRIAL

	LDE VRIL 1814.	
Numéraire.	251	22
Cuivre et b	030	»
		»
	041	»
	832	»
Obligations	671	»
	308	03
		»
	429	98
	349	99
Bons à vue		»
	197	46
	936	94
		»
Effets à rece	69	72
	551	24
	285	31
	770	»
Traites.....		»
	09	86
Bons du cai	00	»
Bons de la c	00	»
		»
Bons.......	00	»
	16	59
Engagemen		»
Rescriptions	00	»
Récépissés d	00	40
Inscription		»
Valeurs div	95	82
Obligations	00	»
	00	»
Inscriptions	39	96
	82	64
	81	15
	63	79 (2)

(1) Cette situation forme le vingt-troisième tableau des comptes du trésor public, arrêtés au 31 mars 1814; ces tableaux, au nombre de quarante-cinq, présentaient l'ensemble de l'actif et du passif du trésor sur chaque période qu'on nomme *exercice*; conséquemment, des paiements qui restaient à faire, des ressources encore disponibles sur chaque année passée et présente. J'avais eu le droit de me munir de ces comptes puisqu'ils marquaient le terme de mon administration; je ne m'en suis pas prévalu pour révéler les premières fautes ou erreurs d'un gouvernement nouveau et faible qui était seul possible alors; et quoique je pusse me croire au moins indirectement attaqué, je me suis borné à avertir directement de ses fautes ou erreurs le ministre qui les avait commises. On a blâmé ma réserve; je n'en reste pas moins persuadé que cette réserve était un devoir et qu'il n'est pas toujours loisible de récriminer avec éclat contre son propre gouvernement dans son intérêt personnel.

(2) Les sommes et bonnes valeurs à terme restant disponibles au 31 mars 1814 s'élevaient à 407,768,663 fr. 79 cent. à l'avénement de Louis XVIII, et les ressources présentes alors devaient s'accroître :

1° Des fonds libres de l'amortissement et des dépôts et consignations que le trésor public s'était appropriés ;

2. D'un solde de 70 ou 80 millions que le budget de 1813 léguait à celui de 1814, parce que ce résidu excédait ses besoins ;

3° De tout ce qui restait de fonds libres dans la caisse du domaine extraordinaire que M. de La Bouillerie avait ramenée de Blois.

4° De tout ce qui restait à recouvrer dans les neuf derniers mois de l'année 1814, sur la totalité des contributions indirectes, les obligations des receveurs-généraux qui se trouvaient dans la caisse générale, ne représentant que les contributions directes;

5° Enfin, de beaucoup d'anciennes créances du trésor public, qui devenaient plus facilement recouvrables.

(Tome IV, après le budget de 1813.)

III.

TABLEAU des prétendues malversations du gouvernement impérial dénoncées en juillet 1814, et réfutation sur chaque article[1].

NATURE des prétendus méfaits.	SOMMES.	OBSERVATIONS.
Prélèvements sur les fonds spéciaux.	fr. 53,580,000	Quand, en quatorze années, des fonds spéciaux, après avoir satisfait à leur spécialité, ont laissé un excédant disponible de 53,580,000 fr., cela prouve au moins que les dépenses auxquelles ils étaient applicables, étaient restées au-dessous de la première évaluation, chose assez rare. Dans ce cas, la loi avait-elle rien de mieux à faire que d'affecter à d'autres dépenses publiques l'excédant libre des fonds spéciaux?
Prélèvements sur les caisses et revenus de la couronne.	236,550,000	Le trésor personnel que Napoléon nommait ***son domaine extraordinaire***, et qui provenait des contributions imposées aux princes vaincus, a en effet aidé d'une somme à peu près pareille, répartie sur plusieurs époques, le trésor public qui avait aussi des efforts extraordinaires à faire : un tel emploi a diminué d'autant les charges qui auraient pesé de plus sur la France; comment pourrait-il être blâmable?
Avances par la caisse de service du trésor public.	162,014,000	La caisse de service, instituée en 1806, pour être le contrôle de la caisse générale, était-elle autre chose qu'une caisse du trésor public? Un des mérites de cette caisse était d'avoir assez heureusement modifié le
A reporter.	452,144,000	

1. Je remis immédiatement à l'abbé de Montesquiou cette réfutation que je m'abstins de rendre publique par les motifs que j'ai déjà expliqués.

NATURE des prétendus méfaits.	SOMMES	OBSERVATIONS.
Report.	452,144,000	traité fait avec les comptables, pour qu'ils missent à la disposition du trésor, en douze mois, les recouvrements qu'un traité antérieur les autorisait à ne verser qu'en dix-sept ou dix-huit mois au moins. Cette combinaison, certes, était loin de pouvoir être censurée.
Détournement des fonds de la caisse d'amortissement.	275,825,000	Qu'avait fait le gouvernement impérial dans les premières années du siècle? Après avoir décidé que les divers cautionnements qu'il demandait à plusieurs classes d'agents publics seraient déposés à la caisse d'amortissement, il avait trouvé bon que les lois de finances fissent de ces fonds une des ressources des budgets. Qu'a fait le gouvernement royal en 1814? Sous prétexte de régénérer la caisse d'amortissement et des dépôts, il a *repompé* tous les fonds libres de cette caisse au trésor public, quelle qu'en fût l'origine. L'exemple n'était donc pas si mauvais.
Capital des rentes en 5 pour 100 créées sous l'empire.	340,000,000	Il est vrai que sous l'empire, la dette publique en 5 pour 100 s'est accrue de 17 millions de rentes, au capital de 340 millions, dont la moitié était destinée à solder des dettes antérieures à l'empire : ce qui est encore vrai, c'est que notre dette totale ne s'élevait à la chute de l'empire, en charge annuelle, qu'à 63,307,637 fr.
A reporter.	1,067,969,000	

NATURE des prétendus méfaits.	SOMMES.	OBSERVATIONS.
Report.	1,067,969,000	
Arriéré du ministère des finances.	77,500,000	Ce ministère ne pouvait éprouver d'arriéré que sur le paiement des rentes qu'il ordonnançait ; et dans l'agonie de l'empire, il pouvait bien arriver que les rentiers ne fussent pas les créanciers les mieux traités ; cependant il n'aurait pu être dû, au plus, qu'une année d'arrérages, c'est-à-dire 63,367,607 fr., et non pas 77,500,000 fr. Et comme les comptes du trésor public constataient alors que dix millions avaient été payés sur le semestre qui expirait le 22 mars 1814, il ne pouvait encore être dû sur ce semestre que 21,500,000 fr. : on ne pouvait pas reprocher au trésor public de n'avoir pas soldé le 31 mars tout le semestre qui ne venait de s'ouvrir que le 22 du même mois ; il y a donc dans le chiffre de 77,500,000 fr. erreur de 56 millions.
Arriéré des autres ministères.	500,000,000	Par les chiffres dont le ministre de l'intérieur s'est rendu l'écho auprès de la chambre des députés, l'arriéré de tous les ministères est évalué à une somme ronde de 500 millions, sur laquelle il est dû, dit-on, au seul service de la guerre, 300 millions. Telle serait dans ce calcul la dette arriérée que les nouvelles mesures de crédit auraient à combattre. Celui qui a imaginé cet arriéré de 577,500,000 fr. (y compris le prétendu arriéré de la dette publique) savait bien, mais il avait laissé ignorer au ministre de l'intérieur, 1° que le trésor public avait payé dans les derniers jours de 1813 et le premier trimestre de 1814 142,754,000 fr. y compris la solde militaire mise à jour partout, pour le seul service de la guerre sur 1814 ; conséquem-
A reporter.	1,645,469,000	

NATURE des prétendus méfaits.	SOMMES.	OBSERVATIONS.
Report	1,645,469,000	ment une somme qui aurait suffi à un état militaire double de celui qui nous restait. 2° Que pour que l'arriéré des autres ministères pût s'élever à 200 millions, il aurait fallu que le trésor public eût été fermé depuis plus d'un an à toute demande de leur part ; or, des comptes authentiques constatent qu'au 1er décembre 1813, ces ministères n'avaient plus à réclamer sur leurs crédits qu'environ 50 millions, et qu'ils avaient reçu près de 20 millions d'à-compte sur cette somme, outre 25 millions dont ils ont disposé dans les trois premiers mois de 1814, sur le budget de cette nouvelle année. On voit à quoi se réduit l'arriéré possible et réel.
Total.	1,645,469,000	

C'est du rapport fait aux deux Chambres par le ministre de l'intérieur que j'extrais les chiffres dont il composait son accusation, de plus de seize cents millions de dilapidation, imputée par lui au gouvernement impérial ; et c'est dans les comptes réguliers du trésor public, tels qu'ils ont été jugés et admis par la cour des comptes, qu'ont été puisés les chiffres que j'ai opposés à ce ministre, par une lettre à laquelle il n'a pas essayé de répondre.

Mais ce qui fait peu d'honneur à la morale de cette époque, c'est que le chef de bureau, qui avait fourni au ministre de l'intérieur les chiffres erronés de son rapport aux deux Chambres, et qui, en renouvelant sous une autre forme les mêmes mensonges dans un libelle anonyme, proposait pour le paiement d'un arriéré total, qu'il évaluait à plus de 600 millions, une émission de bons royaux, à 8 pour 100 d'intérêt, dont la Trésorerie pouvait régler à son gré le cours à la Bourse ; c'est, dis-je, que ce chef de bureau était le même homme qui avait concouru à la rédaction des comptes généraux du Trésor, d'où étaient extraits les résultats si différents que j'avais fait connaître au ministre de l'intérieur.

On trouvera sous le n° 5 la lettre par laquelle cet homme s'accuse et veut s'excuser auprès de moi de sa faute envers moi, faute bien moindre que celle qu'il commettait contre le nouveau gouvernement auquel il se rattachait : il commença son élan vers la fortune après le 31 mars 1814 ; il a, plus tard, été revêtu d'un emploi très-lucratif; il a cherché les grands et prompts profits, il a fini par être un comptable infidèle et par mourir insolvable.

IV.

Première lettre de M. le duc de La Rochefoucauld.

Je n'ai pas besoin de vous dire, mon cher monsieur Mollien, combien j'ai été contrarié des visites avortées que nous nous sommes réciproquement faites le jour de votre départ de Paris.

J'ai reçu et lu, trois ou quatre fois, votre excellent mémoire; j'en ai moi-même fait, pour moi, un travail particulier. Je trouve ces notes excellentes. Le seul point sur lequel je me permettrais une observation serait cette somme de 187 millions que vous retranchez à la dette de la guerre : non que je ne croie cette dette horriblement exagérée, non que cette exagération ne soit positivement prouvée par les raisonnements qui précèdent votre réduction; mais parce que la somme de la réduction ainsi précisée ne me semble pas assez appuyée de faits qui motivent *précisément* cette réduction de 187 millions, et que, peut-être encore, il sont fort au-dessous de la réalité : l'auteur du rapport, qui met par écrit tant d'annonce de bonne foi, en eût fait preuve en appelant les anciens administrateurs à l'apurement de leurs comptes; d'où serait résultée la confiance publique; dont il ne peut pas ignorer le besoin pour obtenir les efforts nécessaires.

Vous ne voulez pas donner de publicité à vos notes. Vous me les avez remises sous le secret. Jusqu'ici, j'ai été très-fidèle à votre intimation, mais c'est à regret; il ne s'agit pas seulement de ma tendre amitié pour vous, qui jouirait du succès que ces notes auraient à votre avantage, à l'avantage de votre adminis-

tration, que l'auteur du rapport cherche à décrier par un silence perfide sur votre nom : ce motif serait bien suffisant pour me faire enrager de la discrétion que je vous ai vouée; mais le parti généreux et noble que vous avez pris, dans lequel je vous ai peut-être maintenu moi-même par mon opinion, parce qu'on s'empresse d'épouser tous les beaux et nobles sentiments; ce parti est-il réellement bon? est-il utile pour l'État? est-il utile pour la confiance publique? Je n'en suis pas si sûr. De qui que vienne le rapport sur la situation des finances, sur la fixation de l'arriéré; que ce soit d'un homme élevé par vous et qui veuille vous nuire, cela ne fait que pour vous-même. C'est peut-être, pour votre disposition, une cause de l'épargner; mais il n'est pas question de l'attaquer. C'est la chose publique qu'il faut servir. Si vos notes portaient à aggraver le mal annoncé, peut-être pourriez-vous être retenu par la crainte de l'effroi qu'elles donneraient, etc., etc.; mais il s'agit de diminuer le mal, de le montrer moins grand, en disant vrai : vous serviriez ainsi la chose publique. Je ne verrais d'objections à la publication ou au moins à la communication de ces notes, que l'engagement que vous avez peut-être pris en les remettant à l'autre personne [1] à laquelle vous les avez remises · voyez, pensez, réfléchissez-y. Il paraît une petite brochure en observation sur ce rapport que je n'ai pu encore me procurer, et qui probablement est dans vos mains.

On l'attribue à M. Gaudin ou à un ami qui aura écrit sous ses yeux. On le dit bien fait, même indépendamment du bien qui y est dit de vous.

Je vais encore vous dire que, le jour de votre départ, j'ai été voir M. de Talleyrand, qui m'a demandé : Avez-vous vu M. M...? — Il y a quelque temps : avant la publication du rapport sur les finances. — Je voudrais bien voir M. M... — Je ne sais pas s'il est à Paris; mais je pense que si vous voulez le voir, vous en prendrez les moyens en le lui faisant dire. — Voulez-vous vous en charger [2]? C'est un bien digne homme, un homme très-habile! c'est un homme d'ailleurs d'un caractère bien sociable que M. M...! j'en ai toujours fait un cas particulier Savez-vous ce qu'il pense du rapport de l'abbé de M...? — Non, je n'en sais

1. L'abbé de Montesquiou, ministre de l'intérieur.

2. Je ne répondis pas à cet appel, mon désir étant sincère et ma volonté bien arrêtée de rester paisible dans ma retraite.

rien ; mais, s'il ne l'approuve pas, son opinion ne sera pas guidée par le mécontentement qu'il doit avoir de la légèreté avec laquelle son ancienne administration est traitée... — Ah ! oui, j'en suis sûr. C'est un homme rare que M. M... !

Et puis la conversation a fini là. Je vous la rapporte sans la croire importante, mais enfin la voilà.

J'ai toujours le désir et le projet d'aller à *Jeurs*. Dans ce moment, je suis retenu ici pour affaires ; et puis vous reviendrez dans cette semaine, n'est-ce pas ?..... Mes hommages à votre incomparable compagne ; vous savez combien je vous aime tendrement et pour la vie.

Signé : LE DUC DE LA ROCHEFOUCAULD.

Le 1er août 1814.

V.

Lettre du sieur Bricogne.

Monsieur le comte,

Je suis désolé Le devoir et un peu l'intérêt m'ont mis la plume à la main, et, une fois lancé dans la polémique, le besoin de la défense, celui de faire des phrases et l'ardeur de mon caractère, m'ont quelquefois, peut-être, emporté trop loin ; mais ce dont je vous prie d'être persuadé, c'est que je ne vous ai jamais eu en vue que lorsque je parle avec éloge des anciens ministres ; et je vous conjure de vous regarder comme désintéressé dans cette querelle. Il eût été à désirer qu'on ne l'eût pas élevée ; je désire fort qu'elle n'ait pas de suite ; mais je suis, nous sommes peu disposés à avoir le dernier. Cependant, dussé-je en paraître plus blâmable, je dois vous dire que cet opuscule[1] ne m'a pas été commandé, et que je ne l'ai montré qu'imprimé ; il sera même publié aujourd'hui, avant que M. Louis ait lu les treize dernières pages. C'est un coup de ma tête. Je vous prie de me le pardonner, et de me faire dire s'il me serait permis de me présenter samedi

1. Ce pamphlet était une réponse à une brochure que M. Gaudin venait de faire paraître.

ou dimanche prochain à Jeurs; car, actuellement, je suis au-dessus du soupçon d'aider au parti de l'opposition.

J'ai l'honneur d'être, avec respect, monsieur le comte,

Votre très-dévoué et très-reconnaissant serviteur,

Signé : BRICOGNE aîné.

Paris, le samedi 13 août 1814.

VI.

Seconde lettre de M. le duc de La Rochefoucauld.

J'ai reçu votre lettre que m'a fidèlement apportée M. D. L. Je l'ai lue, étudiée : il me semble que je suis digne de l'entendre; je m'en suis assez bien approprié le contenu, comme celui des notes dont elle est une explication et une conséquence. J'ai entendu le sens de votre lettre; vous persistez dans votre noble résolution de ne pas imprimer sous votre nom, par des motifs honorables, et de ne pas laisser imprimer sans votre nom par une estimable fierté. N'en parlons donc plus; mais vous me permettez que je me fortifie de cet arsenal d'arguments, et qu'ils puissent être employés à la défense d'une cause dans laquelle il est de l'intérêt de tous de triompher. Je ferai donc de tous ces documents un usage utile et prudent. L'abbé Louis est venu hier au comité central de la chambre, chargé d'examiner le budget; et on lui a demandé de signer les états : il est entré en une violente colère; il s'est refusé à aucune signature, en disant qu'on voulait le perdre, qu'on voulait le déplacer, etc.; et il est parti furieux. Le comité lui a demandé par écrit, ce à quoi il s'était refusé verbalement. J'ignore sa réponse. Le public a les yeux ouverts. Le petit écrit de Gaudin n'a pas laissé que de produire un bon effet. Tout le monde voit une exagération évidente dans les besoins et dans les suppléments demandés; mais on cherche des lumières positives. Beaucoup de gens vous blâment de ne pas écrire; on dit que vous pouvez sacrifier votre cause et votre amour-propre, mais que vous ne devez pas autoriser des mensonges par votre silence, et des mensonges nuisibles à la chose publique. Je vous blâme aussi, avec les autres; mais on finit par admirer votre

délicatesse, et d'autant plus que l'on est plus persuadé des mensonges. Le ministère aura fort à faire, et ne se tirera pas de là. M. de Blacas a porté hier à la chambre en comité secret le budget explicatif de la liste civile et des produits utiles des domaines réservés par le roi, des fonds provenant des sénatoreries : ce qui compose une addition au budget de quelque importance.

La chambre des députés est dans la bonne et juste disposition d'accéder unanimement à ces propositions. Elle veut (comme tout ce qui est raisonnable) que le roi soit grandement et richement doté; qu'il puisse faire du bien autour de lui. Toute autre conduite de la chambre eût été, selon moi, mauvaise et répréhensible. Mais elle ne sera pas si facile à passer les chiffres enflés de M. Louis, qui d'ailleurs paraît assez mal avec tous les autres ministres.

Cette désunion du ministère est le grand mal du moment, et elle paraît bien prononcée; tout cela est affligeant, quand nous aurions tous besoin d'union dans une ligne droite.

Je crois que je vais demain à Liancourt, où ma belle-fille est allée s'établir. Paris me déplaît; j'y travaille beaucoup moins; je mène une vie d'ours. Vous me demandez si je crois que vous devez hâter votre retour : je ne sais pas assez le dessous des cartes; mais il me semble dans mon gros bon sens qu'il n'y a pas d'inconvénient à suivre votre pensée de ne venir que vers la semaine prochaine. Bonjour, mon cher ami; j'ai tant mal à la tête, par l'effet, je crois, de cette accablante chaleur, que je ne sais pas ce que j'écris; je sais cependant bien que je vous aime de tout mon cœur.

Signé : LE DUC DE LA ROCHEFOUCAULD.

Vendredi 25 août 1814

FIN DES MÉMOIRES.

POSTSCRIPTUM.

A l'époque appelée la Restauration de 1814 je perdais, comme beaucoup d'autres, la plus grande partie des dons que j'avais reçus de Napoléon, et par exemple toute celle qui se composait de dotations au dehors. C'était encore à lui que je devais cependant, presque tout entière, la modique fortune que je conservais. Mais le plus grand bien me restait dans ma vertueuse et excellente femme. C'est à elle, à tout ce qu'elle a de dignité et de charme dans le caractère comme aussi d'élevation dans l'esprit, c'est à ses tendres soins, à sa constante affection pour moi, que me rendait encore plus chère la grande inégalité de nos âges, en l'honorant davantage elle-même, que j'aurai dû tout entier ce bonheur intérieur, si bien nommé le plus grand comme le plus rare des biens que l'homme puisse obtenir dans ce monde : elle m'a donné de nouveaux parents, tous dignes d'elle. Je demande si, dans un tel état, ma préférence pour la retraite et la vie solitaire peut avoir eu quelque mérite. Fort jeune j'avais obtenu des fonctions de confiance; quelques témoignages de distinction avaient été accordés à mes services avant 1789. J'avais échappé aux dangers de la révolution, sans la servir; je

n'avais pas cherché l'éclat : surtout je n'avais pas désiré devenir ministre : et nul ministère n'était moins désirable que celui auquel j'ai été appelé au commencement de 1806 : je l'ai laissé, en 1814, en meilleur état que je ne l'avais pris. On conçoit qu'après la chute de l'Empire, des motifs d'une autre nature encore devaient m'éloigner des affaires publiques : et, si je ne m'attendais pas à y être rappelé, je le désirais encore moins. Il arriva cependant que, dans les premières années de la Restauration, le ministère des finances me fut deux fois offert. La première proposition m'avait été faite par M. de Richelieu que je n'avais pas encore vu jusque là et M. de Villèle entrait dans ce plan comme devant être ministre de la marine. La seconde proposition avait été postérieure à la retraite de M. de Richelieu. Je n'ai pas besoin de dire que mes objections et les motifs de mes refus définitifs n'eurent rien d'offensant pour le gouvernement du roi : mais ce fut un honneur qu'en 1819 j'acceptai avec empressement et reconnaissance, que celui d'être appelé à la *pairie*. Je m'y trouvais associé à de nombreux et fidèles amis de l'ordre public, par des devoirs très-conciliables avec mon goût pour la retraite, et avec les doux loisirs de mon intérieur qui me fait trouver, sans sortir de chez moi, ce qu'il y a de meilleur au monde. J'avais déjà employé quelques-uns de ces loisirs à la revue consciencieuse de ma vie, afin que ceux qui prendraient quelque intérêt à ma mémoire, eussent le moyen de la défendre, si, après ma mort, ma qualité d'homme public m'exposait à quelque attaque. C'est là la seule intention des mémoires que je laisserai. Ils ne sont destinés qu'à quelques amis, qui seraient mes défenseurs si j'en avais besoin.

Quelques-uns de mes rapports à la chambre des pairs et quelques-unes des opinions que j'y ai prononcées com-

pléteront le compte-rendu de ma vie politique. J'y joins quelques notes sur les sujets qui ont le plus appelé mes réflexions et l'éloge funèbre du duc de la Rochefoucauld. C'est le témoignage de ma vénération pour ses vertus et l'hommage d'une vieille amitié.

Tout homme qui, surtout à certaines époques, s'est trouvé engagé dans les affaires publiques, reste, longtemps après sa retraite, responsable de ses opinions comme de ses actes : la droiture de mes intentions a obtenu quelque indulgence pour ma longue et pénible administration. Je n'en demande pas pour mes opinions qui me sont encore plus personnelles ; j'expose mes jugements comme j'ai exposé mes actes. Ces jugements seront un moyen de plus de me juger moi-même.

ÉLOGE

DE

M. LE DUC DE LA ROCHEFOUCAULD.

NOTES DIVERSES.

RAPPORTS ET OPINIONS

PRONONCÉS

A LA CHAMBRE DES PAIRS.

ÉLOGE

DE

M. LE DUC DE LA ROCHEFOUCAULD

PRONONCÉ A LA CHAMBRE DES PAIRS

LE 18 AVRIL 1827

MESSIEURS,

J'obéis à une des dernières volontés du respectable duc de la Rochefoucauld[1]. Parmi tant de plus dignes témoins de sa vie, il m'a chargé, comme un des plus anciens, comme un de ceux qui l'ont le mieux connu, de vous parler encore de lui ; et lorsque j'essaie de remplir ce pénible devoir, il est, certes, loin de moi de chercher à réveiller les divers genres de regrets et de douleurs que laissent après elles et sa perte et les circonstances qui l'ont accompagnée. Honoré de sa constante affection pendant les deux tiers de ma vie, je ne puis me méprendre sur la manière d'honorer dignement la sienne. Son souvenir même m'impose pour guides dans mes pensées et dans mes expressions les vertus dont il a donné l'exemple : il a

1. M. le duc de la Rochefoucauld était né en 1747; la Chambre des Pairs l'a perdu le 27 mars 1827.

enseigné mieux que personne ce que la première des vertus, *la charité*, sait oublier, comme ce qu'elle sait faire.

En parlant de celui dont tant de bouches répètent qu'on ne peut en penser et en dire trop de bien, je serai sobre de louanges : le duc de la Rochefoucauld ne les a jamais recherchées. Il suivait sa propre impulsion, qui n'avait pas besoin d'être réfléchie pour être bonne. S'il étudiait, s'il consultait l'opinion publique, ce n'était ni pour appeler sur lui ses applaudissements, ni pour obéir à ses caprices ; ce ne fut jamais que pour acquérir un discernement plus juste des vœux et des besoins auxquels son intérêt et son secours étaient préférablement dus.

Je serai plus sobre encore de récriminations à l'égard de ceux qui pourraient l'avoir méconnu, ou avoir mal interprété ses intentions toujours droites et nobles. Qui mieux et plus honorablement que lui a pu défendre sa vie et sa mémoire? et à qui est-il permis de les défendre autrement que lui?

Si chaque homme supérieur se révèle par quelque qualité distinctive, on peut dire du duc de la Rochefoucauld que la sienne fut le génie de la bonté. Il avait consacré sa vie à la vertu qui semble être une émanation de toutes les autres, la bienfaisance!..... C'est par les plus éminentes qualités de l'homme de bien qu'il était parvenu à s'approprier encore un genre spécial d'honneurs, au milieu de tous les autres honneurs de la naissance et du rang.

Elle avait été féconde en hommes illustres, en hommes de bien, la noble et antique famille qui vient de perdre en lui son digne chef. Mais, pour les bonnes et généreuses actions, il n'avait pas eu besoin de modèle ; et il a mérité d'en servir à tous ceux qu'enflammera, comme lui, l'amour de l'humanité. Dans cette carrière, d'honorables places resteront encore après la sienne.

C'est au milieu des prestiges qui entouraient sa jeunesse, et des devoirs de l'homme de cour, que j'ai vu ses premiers goûts se déclarer pour la recherche de tout ce qui, dans les institutions publiques, dans les inventions des arts, dans les découvertes de la science, pouvait prévenir ou adoucir les souffrances de l'humanité. Je dus à des fonctions qui pouvaient faciliter quelques-unes de ces recherches, mes premiers rapports avec lui : ils m'eurent bientôt révélé sa belle âme ; et je pus apprécier ce dont elle était capable, dans ce passage difficile des théories d'une philanthropie spéculative à la pratique des devoirs positifs sur lesquels repose l'ordre social.

Dans l'âge de cette curiosité frivole qui ne cherche souvent au dehors que la variété des spectacles du monde, les voyages du duc de la Rochefoucauld avaient eu un but plus élevé. Il n'en avait terminé aucun sans avoir pénétré le secret de quelque invention secourable pour l'indigence, ou de quelque impulsion heureuse à donner à l'industrie française. Aussi, à une époque où cette industrie s'arrêtait encore dans les liens des anciennes routines, celui de ses domaines que le duc de la Rochefoucauld préférait, offrait-il déjà des modèles de divers genres de perfectionnement dans les instruments et les procédés de plusieurs des arts utiles, en même temps que, dans une de ses dépendances, un cours de leçons pratiques d'agriculture était ouvert à tous les habitants voisins. La dignité du rang ne perdait rien à ces rapprochements ; M. de la Rochefoucauld avait su se faire à lui-même une dignité qui ne pouvait pas déchoir. On vit bientôt, à l'ombre de sa noble résidence, plus d'aisance s'introduire dans les chaumières, avec plus d'activité, plus d'intelligence dans les ateliers ; et le fondateur y trouvait des respects plus vrais que les respects obligés.

Louis XVI avait remarqué ce zèle aussi éclairé qu'il était ardent pour tout genre d'améliorations. Ce vertueux prince sut récompenser dignement une telle manière de le servir; ce fut au milieu de ce développement industriel dont le bourg de Liancourt était devenu le centre, que Louis XVI plaça sous les auspices de M. de la Rochefoucauld un établissement spécial pour l'éducation des enfants de l'armée. On devait y enseigner les divers arts dont la guerre et l'industrie civile empruntent les services, l'un et l'autre pour un emploi si différent, et Liancourt fut ainsi le berceau de l'école des arts et métiers de Châlons.

Ce serait maintenant une question bien inopportune et bien vaine que celle de savoir si l'acte solennel qui a fermé la révolution ne l'aurait pas prévenue, s'il eût été accordé vingt-cinq ans plus tôt à la France. Mais ce qui est encore un trait caractéristique du duc de la Rochefoucauld, c'est que parmi les opinions qu'il exprima dans la première de nos assemblées, on en trouverait difficilement une seule qui fût désavouée par la Charte que nous devons à la sagesse de Louis XVIII.

Ses travaux se trouvèrent comme naturellement dirigés, à cette époque, vers l'amélioration des asiles des misères humaines. Ils embrassaient la situation des hôpitaux, des dépôts de mendicité, des maisons de détention, et l'étude du régime spécialement propre à chacun de ces établissements. Des recherches analogues occupaient alors en France beaucoup de bons esprits; ce fut par eux que, dans ce temps, le duc de la Rochefoucauld fut proclamé leur protecteur et leur modèle.

Il n'oubliait pas ses devoirs envers le monarque auquel il avait voué plus que de la fidélité : les trois départements de la Seine-Inférieure, de l'Eure et de la Somme attesteraient encore aujourd'hui tout ce qu'il entreprit,

lorsque les dangers s'accrurent, pour la défense du trône. Ce ne fut qu'après la terrible catastrophe du mois d'août, que, trompé dans ses efforts, il quitta la France; et déjà des assassins couverts du sang d'un autre duc de la Rochefoucauld entouraient sa demeure.

J'imiterai sa réserve. Je ne rappellerai pas les services dont il ne s'est pas prévalu; j'ai retenu de lui cette maxime : *c'est qu'on n'a jamais fait assez, quand on n'a fait que son devoir*. Et ce qu'il disait souvent il le pratiquait encore mieux.

En s'éloignant de sa patrie et en traversant l'Angleterre, il s'arrêta quelques jours dans le bourg de Bury, pour y revoir un célèbre agronome dont il avait appliqué les méthodes à une partie des domaines qu'il quittait en France; et il exécuta le projet, qu'il m'avait confié, d'aller observer de plus près, dans le nord de l'Amérique, ces provinces fédérales dans lesquelles une civilisation déjà avancée présentait, sur un sol encore nouveau, le phénomène d'une population active, qui s'accroissait annuellement de plus d'un vingt-cinquième. Il en étudia la législation, les mœurs, l'industrie, sur les points principaux. Là, toutes ses recherches se rapportaient encore à la France; les années même de son exil ne furent pas perdues pour elle.

Aussitôt qu'un gouvernement plus régulier en eut rouvert les portes, il sentit le besoin de la revoir, parce qu'il avait encore des services à lui rendre. Il savait qu'il y retrouverait à peine quelques faibles débris des domaines de ses aïeux; le bien qu'il pouvait faire, était à peu près le seul qu'il pût alors y espérer pour lui; mais il avait déjà prouvé que c'était là le premier des biens dans son estime.

Il venait d'apprendre qu'un legs de quelques centaines de mille francs lui avait été fait en Angleterre; c'était

l'hommage d'une vieille et riche dame anglaise qui l'avait vu à Bury à l'époque de son départ pour l'Amérique, et qui connaissait ses pertes de fortune. Elles n'étaient rien moins que réparées!.... Son premier soin fut de faire chercher les héritiers naturels de cette dame. Aussitôt qu'il les eut découverts, il remit dans leurs mains le legs qui lui avait été fait.... Il garda un schilling!.... Toute réflexion sur un pareil fait en diminuerait le mérite et le charme.

Vous savez, Messieurs, quel grand bienfait signala son retour en France. Le célèbre Jenner venait, vers ce temps, de constater par plusieurs épreuves l'efficacité de sa salutaire découverte. Le duc de la Rochefoucauld s'arrêta en Angleterre pour y observer la nouvelle méthode dans son application sur divers âges, et dans ses succès toujours croissants. Il arrive, muni du spécifique et de documents si exacts, de résultats si bien observés, qu'à Paris les premiers essais se maintiennent au niveau des plus heureuses expériences faites en Angleterre. Dans un court espace de temps les épreuves se multiplient, la confiance devient l'œuvre de la conviction ; et la présence du duc de la Rochefoucauld a suffi pour désarmer de ses traits les plus dangereux un fléau qui, quand il n'enlevait pas ses victimes, laissait sur la plupart d'entre elles de si déplorables traces de son passage.

A cette époque, par une heureuse et rare disposition de l'opinion publique, il y eut unanimité dans toute la France pour l'adoption d'une méthode nouvelle, qui devait cependant trouver, presque dans chaque famille, des habitudes et des préjugés contraires. C'était la première fois peut-être qu'on voyait s'opérer sans effort et sans obstacle un grand changement dans les opinions et les usages ; le bien arrivait sans mélange d'aucun mal, et c'est là

que le duc de la Rochefoucauld trouvait sa récompense.

Ce fut peu de temps après, mais aussi dans les premiers mois de son retour, qu'il consentit à laisser paraître quelques autres résultats de ses observations lointaines.

On accueillit avec empressement sa notice sur la taxe des terres en Angleterre. Il y faisait connaître qu'en ce pays, plus que partout ailleurs, les dissensions publiques avaient d'abord opéré de grandes inégalités dans l'assiette de cette taxe, et que, loin d'admettre au dégrèvement ceux qui avaient éprouvé des surtaxes, la législation avait déclaré la première fixation *invariable :* mais il indiquait en même temps que, dans le partage des successions et autres mutations de propriété, l'effet de la surtaxe avait été de faire réduire successivement la valeur estimative des terres qui en avaient été frappées, et qu'ainsi le temps et la fixité de la taxe avaient seuls suffi pour corriger les premiers vices de la répartition, qui, plus tard, ne laissaient plus de traces. Il y avait alors de l'à-propos dans cette citation, qui n'avait cependant pas la prétention d'un conseil ; et l'on n'y chercha pas l'intention d'une censure indirecte.

Un écrit qui n'inspira pas moins d'intérêt fut celui dans lequel le duc de la Rochefoucauld développait le régime des routes anglaises de toute nature, et les diverses combinaisons par lesquelles on économise plus et mieux les forces et les résistances, conséquemment les frais et le temps, dans le mouvement continuel des transports qui s'opèrent dans ce pays sous toutes les formes. Plusieurs notes indiquaient comment il se fait qu'avec une main-d'œuvre individuellement plus coûteuse en Angleterre, les chemins de fer s'y établissent, les canaux s'y creusent, les ateliers et les machines s'y construisent, à un prix habituellement moins élevé qu'en France.

Je pourrais encore citer parmi ses divers opuscules, celui qui était relatif *aux prisons de Philadelphie et à l'influence de leur régime sur l'amélioration morale des détenus*.

Il publiait ses recherches par le seul motif de ne rien garder pour lui de ce qu'il croyait utile aux autres. En lui, le zèle pour l'humanité et l'amour de la patrie n'étaient qu'un seul et même sentiment. Sa charité ne se bornait pas à quelques secours individuels; elle s'étendait sur tout le pays; elle embrassait les besoins de toute la population : il désirait pour la France une prospérité telle, que chacun pût y avoir sa part.

Le duc de la Rochefoucauld avait à retrouver en France d'autres œuvres qu'il plaçait au-dessus de ses écrits et qui survivaient à la perte de ses nobles héritages. Les ateliers de travail qu'il avait fondés à Liancourt, avaient eu du moins le bonheur de se défendre et de se protéger eux-mêmes. Ils étaient devenus un des besoins du canton; ils furent promptement remis à sa disposition. L'industrie qu'il avait créée avait fait quelques progrès; c'était pour lui un nouveau patronage, faible mais consolant dédommagement de celui que la révolution lui avait fait perdre.

Il est donc pour les illustrations anciennes, pour les supériorités prévoyantes, des moyens de conserver encore leur prééminence virtuelle, au milieu même des débris de leur splendeur. Et je pourrais dans cette enceinte en trouver beaucoup d'autres exemples que celui qu'a donné M. de la Rochefoucauld. Il a fait voir quel noble protectorat peut exercer l'ancienne aristocratie de la France; et comment, en s'assurant une honorable part dans la prospérité commune, elle pouvait faire aimer et bénir par les autres classes qui y concourent, l'influence qui lui reste toujours. Jamais dans son ancien éclat il n'avait été en-

touré de plus de véritables respects qu'à son retour en France; et après tant de bouleversements, lorsqu'il devait chercher pour lui-même quelques ressources dans les établissements dont il avait voulu faire une fondation de bienfaisance pour les habitants de Liancourt, il resta pour la vénération publique tout ce que sa naissance l'avait fait.

Cette école des enfants de l'armée, dont j'ai déjà parlé et dans laquelle il revoyait aussi son œuvre, avait été, pendant son absence, casernée dans une des ailes de son château, la seule qui restât. En ordonnant la translation de l'école ailleurs, on avait demandé à son fondateur d'en reprendre la haute surveillance; c'était là un de ces procédés qui entrent si bien dans les mœurs françaises. Le chef du gouvernement de ce temps (1801) aurait voulu faire beaucoup plus.

De son côté, le duc de la Rochefoucauld, qui ne savait guère refuser aux besoins publics son temps ni ses soins (et c'était là presque tout ce qui lui restait à donner), voulait cependant, par un sentiment de dignité qui n'empruntait rien à l'orgueil, que ses services restassent libres et désintéressés. Ce ne fut qu'à cette condition qu'il accepta l'inspection de l'école qui, plus tard, et toujours sous sa surveillance, devint celle des arts et métiers de Châlons. Ce n'était pas par inimitié contre le pouvoir public qu'il semblait se refuser à ce qu'on nomme ses faveurs; il était, à son égard, aussi loin de l'hostilité que de la complaisance : mais il voulait que les jugements qu'il pourrait porter sur les actes de l'autorité fussent affranchis et dégagés de toute influence; et, comme s'il avait pu avoir le pressentiment que la dignité de la pairie lui serait un jour rendue, il s'imposait d'avance un de ses premiers devoirs.

Il se trouva bientôt chargé d'une foule d'autres fonctions,

toutes également gratuites, qui lui offraient des bienfaits, des consolations, des lumières à répandre. L'administration générale des hôpitaux lui a particulièrement dû d'importantes améliorations, dont elle profite encore.

Tels étaient, depuis plus de vingt ans, les soins qui remplissaient toutes ses journées : ils étaient devenus le premier de ses intérêts, il suffisait à tous.....

Et il est arrivé que, en un seul jour, l'exercice de presque tous ces devoirs lui a été interdit!...

Je ne veux pas, Messieurs, arrêter vos pensées sur cet événement. Ce que dirent unanimement, et par un pressentiment qui ne s'est que trop vérifié, ceux qui connaissaient le duc de la Rochefoucauld, ce fut qu'il ne supporterait pas la condition de n'avoir plus à s'occuper que de lui. On a vu des hommes ne pas survivre à l'objet de leur tendresse, à des contrariétés d'ambition ou de fortune, ou seulement même à des changements d'habitude : on pourrait dire de M. de la Rochefoucauld qu'il a succombé au chagrin de n'avoir plus autant de bien à faire.

Alors commencèrent en effet les premières années de sa vie qu'il appela stériles, quoique encore consolées par d'illustres temoignages d'affection; ces années de deuil pour lui, qui préparaient le nôtre. Elles eurent un éclair de bonheur; ce fut lorsqu'une Princesse auguste [1] vint jeter un regard d'intérêt sur les divers genres d'industrie qu'il avait réunis à Liancourt..... Mais bientôt après on vit successivement se développer les symptômes de son détachement de la vie, réduite pour lui à ses propres affaires.

Il a voulu, Messieurs, vous consacrer ses derniers jours. Déjà il prévoyait que leur terme était prochain,

1. S. A. R. Madame la Dauphine.

lorsqu'il reparut au milieu de vous dans cette session.

C'est, entouré de ses nombreux enfants et petits-enfants, au milieu des larmes, des respects, des profonds regrets de tous les siens, et des bénédictions du vénérable Prélat [1] qui avait été pendant plusieurs années confident et témoin de ses œuvres, qu'il a terminé sa carrière de bienfaisance.

En voyant les deux générations dans lesquelles il revit, environner son lit de douleur des soins les plus secourables, et des plus tendres hommages de la piété filiale, on eût dit qu'elles voulaient remplir un double devoir, et acquitter aussi la dette de tant d'autres familles dont il fût le bienfaiteur : elles ont ainsi déjà prouvé comment elles rempliront les nobles espérances qui reposent sur elles; et vous savez, Messieurs, combien est digne de vous et du duc de la Rochefoucauld l'héritier de son nom qui doit le remplacer parmi vous.

1. M. l'évêque de Beauvais.

NOTES DIVERSES.

Les notes qui suivent ont été écrites avant 1819. Elles traitent principalement de l'argent dans son office de monnaie et de quelques intérêts et devoirs sociaux.

On aurait trop à dire, si l'on voulait définir le mot *argent* dans toutes les acceptions qu'admet la langue française.

On ne considère ici l'argent que sous le rapport du service qu'il rend dans son office de monnaie ; on se demande si, à cet égard, il ne nous fait pas payer un peu trop cher ce service; et ce sera une occasion naturelle de définir la monnaie elle-même dans les divers éléments qu'elle admet, dans les matières dont elle peut se composer, et dans les combinaisons qui peuvent rendre son emploi à la fois plus commode et moins coûteux.

Pour remplir dans chaque pays la première condition de toute monnaie, et y devenir un *type* de valeur qui pût être à la fois la mesure et l'équivalent de toute autre valeur transmissible, l'or et l'argent ont dû être justement préférés, d'abord, parmi les métaux :

Comme plus propres à trouver en tous lieux, et à s'y conserver à eux-mêmes, un prix vénal à peu près uniforme ;

Comme contenant plus de valeur dans un moindre volume ;

Comme plus susceptibles d'un affinage bien réglé, et pouvant en même temps se prêter mieux aux divisions que requiert le détail des paiements applicables aux besoins individuels ;

Comme plus aptes, sous la forme monétaire, à transmettre immédiatement à tout vendeur le prix réel de ce qu'il avait livré à l'acheteur ;

Comme devant, en un mot, entre des États voisins ainsi qu'entre les cités du même État, surtout entre les différentes industries de la même ville, favoriser et multiplier les échanges, les marchés, par la facilité de les solder en les concluant.

Quoique ces attributs soient à peu près communs aux deux métaux, l'*argent*, par l'infériorité même de sa valeur qui, comparativement à celle de l'*or*, est dans le rapport de 15 à 1, se prêtant mieux aux diverses fractions usuelles, ce métal fut assez naturellement adopté, comme principal type monétaire, par plusieurs États, particulièrement par la France ; et l'or, comme monnaie, n'y devint plus qu'un auxiliaire de luxe.

Mais il arriva aussi que, dans les États où l'or fut préféré, comme le haut prix de la matière conseillait d'autant plus l'économie dans son emploi, ce fut là qu'une plus judicieuse appréciation de la fonction des métaux dans la monnaie, mit quelques bons esprits sur la voie des moyens supplétifs qui, sans altérer, sans dénaturer la monnaie, sans amoindrir ni son titre ni son crédit, peuvent avec autant de sûreté et plus de commodité pour les preneurs, remplacer, en très-grande partie, les métaux dans leur office monétaire : il devait même arriver encore que le nouveau genre d'alliage, que la monnaie d'or admettrait sous cette forme, avertirait d'autant mieux le commun des habitants que tout ce qui faisait office de monnaie, quelle

qu'en fût la matière, se trouvait dans cet état séparé et distinct de la richesse proprement dite, de celle qui sert à la reproduction ou à la conservation comme *principe et cause;* et que toute monnaie, quelle que fût sa matière, ne faisait que concourir au seul mouvement de la richesse, comme simple instrument des échanges réciproques entre les divers besoins.

En France c'était bien par motif d'économie, c'était pour se donner un système monétaire moins coûteux, qu'on avait pris l'argent pour base de la monnaie; et, jusque là, la préférence pouvait se justifier, puisque, pour le prix d'une livre d'or, on pouvait avoir un peu plus de quinze livres d'argent.

Mais on n'avait encore que des données peu exactes sur la proportion que la monnaie d'argent devait observer pour être en juste rapport avec le besoin des divers échanges. C'était un état si nouveau pour la France que le régime sous lequel tout compte, tout achat, tout paiement ne pouvait plus se solder régulièrement qu'en *espèces sonnantes, droites de titre et de poids*, qu'on crut ne pouvoir jamais trop accroître les garanties d'une telle sécurité. Aussi ceux-là ne furent-ils alors contredits par personne, qui provoquèrent la multiplication des *espèces monétaires*, l'importation la plus abondante sur le sol français, du métal qui devait les produire : on regardait les *espèces* comme l'élément de toute prospérité ; ni les lenteurs du comptage, ni les embarras du transport, ni le déchet de valeur qu'avec le temps le seul *frai* devait opérer, ni la perte plus grande des intérêts sur les avances employées à l'achat du métal au dehors, n'entrèrent dans les premiers calculs. On aurait regardé comme un blasphème l'assimilation de la monnaie d'argent à *un simple outil;* celle de sa fonction dans les échanges à un acte purement mécanique : et le

préjugé, qui place dans la monnaie métallique la substance de la richesse, conserve encore aujourd'hui de profondes racines.

On a bien eu l'ingénuité de croire que l'industrie française devant être, pour des Français, préférable à toute autre, il valait beaucoup mieux payer éternellement plus cher les produits indigènes qu'acheter les analogues meilleurs, à moindre prix au dehors; et, quoique cette croyance commence à s'ébranler, elle trouve encore des défenseurs. Il ne faut donc pas s'étonner de voir nos anciennes lois contre la sortie des espèces monétaires avoir de la popularité malgré leur constante impuissance; il faut même pardonner au *vulgaire* de regarder les *espèces* comme l'emblème de la fortune publique. De ce qu'une bourse particulière reste d'autant mieux garnie qu'il n'en sort rien, le vulgaire conclut que, pour que le pays reste riche, il faut qu'il n'en sorte jamais un écu.

Ceux qui, aujourd'hui encore, craignent tant l'émigration de l'argent, n'auraient besoin que de regarder d'un peu plus près autour d'eux, pour s'assurer que, dans l'approvisionnement monétaire de la France, il y a bien plutôt surabondance que disette : et, quoique la France soit encore le pays dans lequel les prêts à intérêts en espèces métalliques sont le plus nombreux, elle est aussi celui dans lequel il se trouve le plus d'argent monnayé réduit à un état complet d'inaction et d'inertie; le goût du *pécule* privé y est très-répandu; c'est un trait de ressemblance qu'il garde avec des pays auxquels il ne voudrait pas être comparé.

Il est officiellement notoire que le montant de la fabrication de la seule monnaie en France a excédé 3 milliards; ce qui n'est que conjectural, mais n'est pas contesté, c'est l'approximation qui porte à 7 ou 8 milliards la reproduc-

tion annuelle des diverses valeurs consommables que produit ou dont dispose la France : ce qui n'est pas plus contestable, c'est que la même pièce de monnaie peut et doit changer beaucoup plus de dix fois de propriétaire dans le cours d'une année. Ces deux seuls rapprochements suffisent donc pour prouver que 2 milliards de monnaie, avec l'accessoire des lettres-de-change, des comptes courants, des compensations habituelles, placés entre les producteurs et les consommateurs, sont plus que suffisants pour solder, complétement et en temps utile, l'universalité de leurs divers comptes respectifs ; et ne pourrait-on pas aller jusqu'à dire que ces 2 milliards eux-mêmes pourraient être mieux composés qu'en espèces métalliques, plus économiquement pour le pays, et plus commodément pour la circulation? Or, la conclusion définitive ne serait-elle pas alors que notre système monétaire s'embarrasse depuis longues années d'une superfétation de bien plus de un milliard ; et qu'il y a eu une grande prodigalité dans l'économie qui a porté nos aïeux à préférer la monnaie d'argent?

Examinons, en effet, à quelles conditions la France a pu se donner la disponibilité de 3 milliards de métal d'argent, et ce qu'elle a perdu, seulement en intérêts, par le résultat des échanges, qui ont mis une telle masse de métal en son pouvoir.

Pour de tels achats, la France avait un double désavantage à subir. relativement au prix et au mode de paiement, l'acheteur était à la merci du propriétaire du métal ; et ce métal, trop différent de toute autre matière première, dont la mise en œuvre aurait augmenté la valeur, dans beaucoup de cas, de plus de 50 pour 100, ne pouvait, étant converti en monnaie, valoir rien de plus que lorsqu'il était lingot. Sa destination le rendait même

tous les genres d'industrie nés et à naître, et jusqu'à des moyens directs d'amélioration pour la culture des terres!

Une banque de circulation est une machine dont le mécanisme et l'emploi spécial ne peuvent être compris que par la raison droite, capable de bien apprécier toute demande d'escompte dans sa cause, toute émission de billets dans ses conséquences; l'imagination n'a rien à y faire.

L'Angleterre ne s'était pas laissé séduire par les prestiges que présentèrent aux imaginations d'Écosse, avides de secours et de profits, des spéculateurs aventureux tels que ce *Law*, qui, plus tard, importa d'Écosse en France le ridicule et le désastre de son système. La situation de l'Angleterre était bien différente, malgré les ressentiments que conservaient encore plusieurs puissances de l'Europe contre la révolution qui avait placé Guillaume III sur le trône anglais; tous les arts utiles avaient repris dans le pays, à la fin du XVII[e] siècle, leur mouvement progressif. Déjà la ville de Londres devenait pour l'Europe, plus qu'Amsterdam même, le centre des approvisionnements

plus ordinaire; leur mode plus habituel de prêter, est d'ouvrir par compte courant, à chaque emprunteur, un crédit déterminé; l'emprunteur est admis à user de ce crédit par fractions, sans toutefois pouvoir en dépasser la limite; il a aussi la faculté des remboursements partiels, et comme, indépendamment de l'intérêt qui se règle sur la durée de l'avance faite par la Banque, les versements donnent lieu à quelques modiques commissions pour elle, la balance du compte lui laisse toujours quelque profit, sauf le cas de l'insolvabilité.

Quoique ces Banques prêtent, en général, à un taux supérieur à l'intérêt commun, elles ne s'enrichissent pas. Croirait-on que, pendant plus d'un siècle, les coupures des billets émis par elles aient descendu jusqu'à la livre sterling, et il n'a fallu rien moins qu'un acte du parlement d'Angleterre pour forcer les banques d'Écosse d'adopter cinq livres sterling pour minimum de la coupure de leurs billets au porteur.

Ce n'est qu'en 1828 que l'injonction parlementaire leur en a été faite.

en matières premières qui provenaient des régions lointaines : elle était naturellement aussi le principal dépôt des produits industriels du pays, et c'était dans cette capitale que se réglaient et se soldaient les comptes du commerce anglais avec ses divers correspondants au dehors. L'or et l'argent y affluaient comme marchandises. C'était la rareté des métaux précieux qui faisait désirer en Écosse une monnaie supplétive : en Angleterre, ces métaux y étaient apportés par des débiteurs du dehors, qui avaient des comptes à solder, et leur abondance inspira mieux les banquiers de Londres; ils avaient compris de bonne heure que la surabondance de la monnaie réelle ne pouvait être qu'un luxe onéreux; qu'en cet état la meilleure monnaie d'or ou d'argent prendrait, au moins inutilement, la place de capitaux plus productifs, et qu'elle serait aussi pour eux-mêmes d'une conservation plus laborieuse; et les principaux eurent alors la pensée de mettre en dépôt, sous un gardien commun, les métaux en monnaie ou en lingot qui leur appartenaient : or bientôt une seconde pensée plus féconde vint se joindre à la première, ce fut l'espoir judicieux de pouvoir fonder, sur un tel dépôt, la création et l'émission d'un papier-monnaie dont la moindre coupure ne descendrait pas toutefois au-dessous de dix livres sterling, ce qui laissait à la monnaie réelle un large espace dont elle aurait seule le privilége. Le dépôt commun d'espèces qu'ils avaient formé devait opérer dans la circulation un vide à combler; il ne pouvait l'être que plus commodément jusqu'à concurrence du montant de ce dépôt, par des billets au porteur réalisables en espèces, au dépôt même, à présentation : mais, en outre, ces billets ne devaient naturellement être émis qu'en échange et pour l'escompte de lettres-de-change voisines de leur échéance, prises sur la masse de celles que tiraient sur Londres tous

les pourvoyeurs de ce grand marché ; et les auteurs du plan avaient justement calculé, qu'au moment où l'escompte aurait lieu, les débiteurs des lettres-de-change en prépareraient successivement le paiement en retirant de la circulation une somme égale à celle que l'escompte y aurait versée ; or, comme, dans ce cas, l'émission faite par la Banque ne devait que remplir un vide, il ne pouvait y avoir aucune différence de valeur entre le papier-monnaie que la Banque émettait ainsi, et la monnaie réelle elle-même, puisque toutes deux n'entraient dans la circulation que dans la proportion réclamée par le besoin des échanges et comme partie intégrante du *medium* nécessaire entre l'acheteur et le vendeur.

Le plan ne s'arrêtait pas même là ; l'association avait cru pouvoir l'étendre jusqu'à proposer au gouvernement anglais de se charger du recouvrement d'une partie des revenus publics, tels, par exemple, que la contribution foncière de Londres, la taxe sur la bière, etc., etc., de mettre ainsi l'échiquier plus tôt en jouissance de leur produit ; et pour un tel service, ses avances, ou ses escomptes, ne pouvaient pas compromettre davantage le crédit de ses billets ; ses recouvrements journaliers sur les contribuables devant lui restituer promptement l'avance qu'elle aurait faite, en même temps que l'échiquier s'épargnait par cet arrangement les soins et frais de la perception.

Tel a été le plan conçu par la compagnie d'actionnaires qu'en 1694 une charte du grand sceau a érigée en corporation, sous le nom de *banque d'Angleterre*, en lui conférant, par privilége exclusif, les attributions exposées ci-dessus. Les calculs sur lesquels ce plan a été fondé tiraient, de leurs éléments mêmes, leur justification et leurs preuves : à proprement parler, la banque ne créait rien, elle ne faisait que donner une direction meilleure.

un supplément de secours analogues à des rapports, qui demandaient à s'étendre : dans ce système, les intérêts du crédit commercial et ceux du crédit public se trouvaient si bien conciliés, si convenablement assortis, et sur chaque service, dès l'origine, les moyens balançaient si bien les engagements, les devoirs, que ce fut sans restreindre aucun des secours dont elle ouvrait la source au commerce, que la nouvelle banque put encore, dans sa première année, mettre à la disposition du gouvernement qui l'instituait, la moitié de 60 millions qui formaient son premier capital, lequel s'est fort accru depuis cette époque, ainsi que ses avances au gouvernement.

On n'entreprendra pas d'énumérer et de définir tous les services, que, depuis près d'un siècle et demi, la banque d'Angleterre a pu rendre au commerce du monde entier et au gouvernement anglais avec lequel elle a su s'identifier si bien, sans compromettre jamais un seul des intérêts privés qui sont en rapport avec elle : on a principalement voulu prouver que ce n'est pas le moindre des services de cette banque, que d'avoir su entrer, avec assez de discernement, dans le système monétaire du pays pour lui avoir épargné l'énorme avance qu'il lui aurait fallu faire (avec une perte non moins grande d'intérêts) pour le prix d'achat des métaux précieux qui lui auraient été nécessaires, si la place que les billets de banque tiennent dans la circulation, avait dû être réellement et matériellement occupée par des espèces d'or et d'argent.

Il ne peut rester douteux pour personne que si, en Angleterre, le canal de la circulation a depuis si longtemps admis avec égalité de confiance les billets de la banque, faisant office de monnaie réelle, c'est parce qu'ils s'y sont présentés avec égalité de nécessité. La place qu'ils devaient y prendre était préparée par le besoin : la mon-

naie de banque a aussi son titre; son titre est sa nécessité, elle peut se le conférer à elle-même en ne paraissant que là où elle est nécessaire; elle tire son titre monétaire du motif de ses émissions. En Écosse, c'était l'imagination qui avait enfanté les banques qu'on n'a pas, certes, rendues plus solides en les multipliant; c'est la connaissance exacte du mécanisme de la circulation qui a fondé la banque d'Angleterre et qui en fait le levier des principaux intérêts du pays. Il était dans la nature et la destinée de ce grand établissement d'avoir, comme le gouvernement anglais lui-même, ses moments de crise, c'est le sort de toute œuvre humaine; mais, comme l'a dit le meilleur juge en pareille matière (Adam Smith), la banque de l'Angleterre est aussi solide que son gouvernement; il ne faut pas demander plus à une banque.

Le XIX[e] siècle a vu s'élever à Paris un comptoir d'escompte qui a pris le nom de banque de France: cette banque ne prétend pas à une aussi grande part dans les affaires de notre gouvernement, que celle que la banque d'Angleterre s'est faite dans le sien; mais, en ne faisant que ce qu'il est en son pouvoir de faire, la banque de France pourra, sans courir de risques, s'assurer de grands profits dans la capitale de la France, et y rendre d'utiles services; ses billets obtiennent, au-delà de la capitale, la même confiance que la monnaie réelle, et elle a déjà bien mérité du pays tout entier, puisque la portion de monnaie réelle que ces billets remplacent dans les paiements divers, rend disponibles, pour tout meilleur emploi, même hors de France, plusieurs dizaines de millions de valeurs métalliques; mais cette somme n'est encore qu'une bien faible partie de notre superflu en ce genre. Nous n'avons pas de luxe plus cher

ni plus stérile; c'est ce qu'on a tâché de faire entrevoir par cette Note.

Ce n'est pas une question indifférente que celle de savoir quelle est la nature d'assistance et de secours qu'un gouvernement peut utilement donner à chaque industrie.

Sans doute, toute industrie nouvelle mérite d'être protégée ; c'est là partout le droit de l'enfance ; mais ce ne serait rien moins qu'un privilége protecteur pour une industrie que d'être indéfiniment affranchie de la concurrence de tout produit analogue au sien, venant du dehors ; rien ne serait plus propre à étouffer en elle le meilleur germe d'émulation, à empêcher conséquemment d'acquérir toute sa valeur.

L'acte de navigation de Cromwell a pu avoir son moment d'à-propos ; mais, certes, ce n'est pas à cet acte (qui fut principalement dirigé contre la Hollande) que la marine anglaise a dû ses progrès et ses succès.

Et c'est peut-être parce que la France a imité plus tard et moins opportunément cette mesure, qu'elle est encore maintenant réduite à naviguer plus chèrement qu'aucune autre puissance.

On ne citerait pas un seul des travaux humains qui ait acquis tout le perfectionnement dont il était susceptible, sous la tutelle d'une loi de douane, qui, pour affranchir ses produits de toute rivalité étrangère, aurait écarté tous les produits de même nature venant du dehors par une taxe de 25 pour cent, de 50 pour cent, et quelquefois de 100 pour cent de leur valeur.

On en nommerait plus d'un dont l'essor reste encore

comprimé par l'effet de ce système soi-disant protecteur.

Et, par exemple, quels établissements industriels peuvent en fournir une preuve plus péremptoire que nos *usines de fer?* Comme, parmi nos autres industries, il n'en est aucune qui ne fasse un emploi quelconque du fer, toutes devaient naturellement être tributaires des usines françaises qui avaient déjà le premier avantage du voisinage; mais on n'a pas jugé ce privilége suffisant; on a voulu le fortifier par un tarif qui a rendu (surtout depuis décembre 1816) le fer étranger passible, à son entrée en France, d'un droit souvent plus que double de la valeur de ce fer, qui, conséquemment, a maintenu habituellement le prix du fer en France de 100 pour cent au-dessus des prix anglais, et c'est avec[1] de tels moyens de protection que cette fabrication reste (sauf quelques exceptions) précaire, languissante en France, en même temps que les autres industries françaises qu'elle approvisionne subissent un sacrifice égal à la différence du prix local entre le fer étranger et le fer français; en même temps aussi que la consommation de son fer coûte annuellement à la France 30 ou 40 millions de plus que ne coûte à l'Angleterre la consommation d'une égale quantité du sien; en même temps enfin que, dans un tel état, la France a de moins chaque année à capitaliser, à livrer à l'encouragement d'autres travaux, tout ce que lui coûte en plus maintenant la consommation de son fer indigène, c'est-à-dire 30 ou 40 millions!

L'effet est donc bien loin d'avoir répondu à l'intention;

1. Deux ou trois usines seulement ont pu rapidement enrichir leurs entrepreneurs, parce que, mieux pourvues de combustible meilleur et employant de meilleurs procédés, elles peuvent, à l'aide du tarif des douanes, vendre aussi chèrement que les autres leur fer, qu'elles fabriquent à beaucoup meilleur marché. La consommation française n'y gagne rien.

le mécompte est grave ; et, sans accuser le motif, on ne peut pas s'empêcher de dire que de telles conséquences étaient faciles à prévoir bien avant qu'elles eussent acquis l'autorité d'un fait accompli.

Et, ce qui est bien remarquable, c'est qu'en 1736 un des ministres les plus éclairés de Louis XV[1] consignait des scrupules et des regrets analogues sur tout notre système de protection commerciale dans ses souvenirs qui remontaient jusqu'à Colbert : voici le développement de quelques-unes de ses notes sur ces matières ; à l'époque qu'il rappelle, il n'était pas spécialement question de fers, mais d'entreprises lointaines, et d'expéditions maritimes qu'on voulait protéger en armant nos douanes contre les rivalités du dehors.

Dans le temps où les deux derniers Stuarts (1670), qui auraient voulu abolir tous les actes du gouvernement de Cromwell, toutes les traces de son passage, étaient cependant obligés de confirmer et de maintenir son acte de navigation et ses tarifs prohibitifs, parce qu'alors le commerce anglais lui attribuait ses nouvelles prospérités ; où l'industrie encore novice et timide de la France attendait le commencement des siennes d'un système à peu près semblable (qu'un ministre comme Colbert ne pouvait adopter que comme étant momentanément convenable pour l'enfance des arts utiles qui nous manquaient) ; où cependant le commerce de l'Europe, qui n'avait fait encore sur le terrain natal que quelques pas mal assurés, ambitionnait, dans ses désirs vagues, des conquêtes éloignées ; déjà il se trouvait à Paris quelques esprits méditatifs qui, sans intriguer contre les ministres, analysaient leurs actes quelquefois mieux que les ministres eux-mêmes,

1. M. Orry.

et qui se faisaient entre eux les questions suivantes :

Est-il de l'intérêt de la France d'imiter l'Angleterre et la Hollande dans l'établissement des colonies lointaines que ces deux puissances essentiellement maritimes vont fonder en Amérique, en Afrique et dans l'Inde ?

Sous un prince auquel on répète sans cesse qu'il doit imposer à toute chose le caractère de sa propre grandeur, la fondation de pareilles colonies ne pourrait-elle pas coûter à la France le double, le triple de ce qu'ont coûté à l'Angleterre et à la Hollande des établissements de ce genre, qui ont en outre l'avantage de la priorité ?

L'intérêt du capital nécessaire pour mettre leur territoire en valeur, et les frais de leur administration par le gouvernement, comme de leur exploitation par de nouveaux habitants, n'élèveront-ils pas le prix de leurs productions fort au-dessus de celui des productions pareilles provenant des colonies étrangères ? Et cependant n'imposera-t-on pas à la métropole, envers les colons, l'onéreuse obligation de n'admettre dans sa consommation que ce qu'auront produit ses colonies, à quelque prix que ce soit ?

D'un autre côté, la France devant compensativement imposer à ses colonies la condition de ne recevoir d'Europe que des marchandises françaises, ne doit-il pas arriver que nos armateurs cherchent naturellement à tirer parti de ce monopole, en faisant payer le plus cher possible aux colons les fournitures qu'ils leur feront ; en même temps que les colons, aussi par réciprocité et par nécessité, mettront un prix d'autant plus élevé aux objets d'échange qu'ils livreront ?

La condition des divers intérêts engagés dans ce cercle vicieux ne sera-t-elle pas alors :

Que notre gouvernement aura, sans augmenter ses ressources, créé divers genres de gênes et de charges

nouvelles pour les consommateurs français, et n'aura accru la marine militaire et marchande que pour préparer une meilleure proie aux puissances maritimes;

Que les colons propriétaires seront réduits bientôt, pour couvrir leurs frais démesurés de premier établissement, à des emprunts qui, en peu d'années, feront passer entre les mains de prêteurs usuriers leur propriété dégradée;

Que les armateurs français éprouveront, indépendamment des chances de la guerre et des risques de la mer, tous les mécomptes qui sont la conséquence et la peine de l'appétit des profits exagérés;

Qu'enfin les consommateurs régnicoles achèteront et paieront 12 ou 15 millions au-dessus du prix naturel leur consommation en café et en sucre récoltés par des colons ruinés sur un territoire dont la garde aura coûté au gouvernement dix ou douze fois plus que les taxes locales n'auront pu produire.

Les mêmes raisonneurs disaient encore à la même époque (1670) : Si quelque extension de territoire est désirable pour la France, au lieu de l'acheter si chèrement et si loin, ne serait-il pas préférable pour elle de porter ses vues sur la Lorraine[1], par exemple, qui lui est si homogène, comme aussi sur la Belgique[2], terre classique de toutes les industries déjà cultivées en France?

La France est appelée par son climat, par la nature de son sol, à perfectionner la culture des céréales, l'éducation des diverses races de bestiaux, la fabrication de toute espèce d'étoffes; elle a maintenant des avances sur tous les

1. La Lorraine n'a été réunie à la France que dans le règne suivant.

2. Il paraît qu'en 1670 cette réunion n'aurait pu être contrariée par aucune grande puissance, et n'aurait pas contrarié elle-même alors quelques industries qui ne se sont formées en France que dans le XVIII[e] siècle.

autres peuples par ses beaux tissus de soie. Elle peut acquérir et conserver une supériorité semblable pour tous les autres tissus; elle est en même temps en possession des vignobles les plus productifs et les plus estimés de l'Europe. Pour disposer des richesses des quatre parties du monde, il ne lui faut que mettre judicieusement en valeur les siennes propres. Les véritables richesses ne sont-elles pas celles qui assurent pleine et salutaire satisfaction à tous les besoins réels de l'humanité? Et quelle nation peut être mieux placée pour tous les genres d'échanges, que celle à laquelle toutes les autres doivent avoir recours pour diverses nécessités, tandis que la plupart ne peuvent lui offrir que quelques superfluités?

Mais, pour conserver tous ses avantages, il faut que la France se contente de ses priviléges naturels, sans prétendre à s'approprier précairement, à force d'artifices et d'efforts coûteux, ceux dont l'équitable nature a doté d'autres climats envers lesquels elle a été bien moins généreuse que pour la France.

Et, par exemple, sur la foi de ces hommes toujours dupes de la première apparence, qui ne connaissent d'autre signe de la prospérité que la présence et le son du numéraire, de l'argent, et qui pensent que tout est au mieux quand l'argent ne sort pas du pays, et quand il ne va que d'une bourse dans l'autre, sans jamais passer la frontière, il ne faudrait pas, si quelque imprudent spéculateur entreprenait de fabriquer en France telle chose dont la matière et la main-d'œuvre, pour être mise en valeur, coûteraient moitié plus qu'ailleurs, que le gouvernement prohibât un produit pareil de fabrication étrangère, en faveur de la fabrication, nationalisée de force, qui ferait payer son produit 100 pour 100 de plus, sans qu'il fût meilleur; car, quand on achète le travail de son concitoyen beaucoup

plus cher que ne coûterait le même travail provenant d'une main étrangère, encore bien que l'argent ne paraisse pas sortir du pays, il n'en résulte pas moins que le consommateur, qui a supporté une dépense plus forte, a perdu l'occasion, soit de faire une utile économie, soit de satisfaire un autre besoin avec ce qui lui serait resté disponible. L'industrie qui se montre la plus habile est celle qui ménage le mieux la dépense du consommateur.

Toute industrie ne peut jeter de profondes racines et les étendre que dans un pays riche : or, ce n'est pas en payant plus cher sa propre œuvre qu'un pays s'enrichit; c'est par les réserves qu'il peut faire après avoir satisfait à ses besoins. Les capitaux proprement dits, qui, dans tous pays, sont si utiles au développement progressif de toute industrie, ne sont que le résultat des économies lentement obtenues chaque année sur les revenus.

S'il arrive jamais qu'un travailleur s'enrichisse, parce que des lois prohibitives l'auront laissé sans rivaux, on peut être sûr qu'il aura fait perdre aux consommateurs approvisionnés par lui, conséquemment à tout son pays, beaucoup plus qu'il n'aura gagné lui-même.

Il faut sans doute accorder à cet instrument d'échange, qu'on nomme l'argent, une petite place parmi les capitaux, et une part de service utile dans ce mouvement continuel de marchés, qui est la vie du corps social, mais déjà aujourd'hui on a tellement multiplié, dans notre langue, les diverses acceptions du mot argent; qu'il deviendra chaque jour plus difficile à ce médiateur de remplir également bien tous les rôles qu'on veut lui faire jouer[1], etc.

1. On ne trompe que les imaginations faibles par les attributs fictifs dont on gratifie ce métal, qui, sous la forme de monnaie, n'est en effet qu'un instrument; et dont la valeur, comme instrument, n'est qu'en raison des services réels et actifs qu'il rend dans cet état.

Ces réflexions sont extraites de diverses notes laissées par un homme d'État du XVIIIe siècle, qui, jeune encore, avait pu consulter avec fruit quelques contemporains de Colbert; et elles révèlent même mieux que les préambules d'ordonnances, dans lesquels ce grand ministre ne pouvait pas tout dire, les motifs de la législation qui a rétabli l'ordre dans les finances, et donné la vie au commerce français : l'empreinte de ce double intérêt se remarque dans le tarif de 1664 comme dans ceux qui l'ont suivi : chaque taxe sur son approvisionnement réclamé par les besoins de la vie ou du travail, y était combinée dans une proportion telle, qu'à mérite égal, les produits français restaient assurés de la préférence; que les produits étrangers ne pouvaient y suppléer qu'en cas d'insuffisance, sans que leur renchérissement pût aggraver les effets de la disette; et que, dans cet état, l'impôt modéré, qui atteignait la consommation, secourait efficacement le fisc, en même temps que chaque contribuable semblait rester en possession de régler la mesure de sa contribution par celle de sa consommation.

Colbert n'a pas toujours été compris par ceux qui ont voulu se faire appeler ses continuateurs. Certes, le ministre, qui mettait tant de prix à ce que l'industrie ne fût jamais *stationnaire*, ne voulait pas rendre immuables après lui les taxes dont il entourait son berceau. Jamais surtout il ne lui serait venu dans la pensée d'accoler, dans ses tarifs, à des taxes modérées, recouvrables par le trésor public, d'autres taxes qui n'auraient été établies que pour qu'elles ne fussent pas recouvrées par l'État; telles, par exemple, que celles que notre législation, et particulièrement les lois de décembre 1814 et juillet 1822, tiennent suspendues sur le fer étranger; l'effet de ces taxes est bien d'écarter de la consommation de la France le fer fabriqué au dehors;

mais elles maintiennent le prix du fer indigène de plus de 100 pour 100 au-dessus du prix du fer étranger; elles ont occasionné une augmentation de plus de 20 pour 100 dans le prix de tout le bois qui se consomme en France. On a créé ainsi et l'on maintient, au delà des autres impôts, une surcharge très-réelle, quoique inaperçue, de plusieurs dizaines de millions sur tout le pays, au seul profit d'une industrie qui reste d'autant plus dans son infériorité et d'une espèce de propriété qui n'a acheté par aucun nouveau sacrifice celui qu'elle a imposé au consommateur.

On ne cite que ces deux substances; et, sans doute, elles sont très-utiles; mais elles le deviendraient bien plus en se faisant payer moins cher.

Ce qui aggrave surtout le mal sur le fer, sur le bois et sur quelques autres matières, c'est que, tout nécessaire qu'il est, le remède ne peut être que lent, veut être administré avec circonspection, et doit être longtemps prévu d'avance.

Un ministre comme Colbert n'était pas un homme qu'on pût facilement recommencer ni surtout qu'on pût imiter, quand on n'était capable que de le copier; on n'a fait alors qu'appliquer inopportunément à d'autres temps ce qui n'était bon que pour le sien.

On ne pouvait se rendre utilement propre le bien que ce grand ministre avait fait, qu'en s'en servant comme d'un point d'appui pour s'élever plus haut et faire mieux; il en avait ouvert la route.

Ce n'est pas un homme tel que Colbert, qui aurait pu regarder comme éminemment protectrice, pour quelque industrie que ce fût, une mesure qui, d'un côté, aurait indéfiniment prolongé son enfance en éloignant d'elle les meilleurs moyens d'émulation et de perfectionnement, et qui, de l'autre, en l'autorisant à faire payer plus cher son

travail, aurait diminué d'autant la consommation possible de ses produits.

L'industrie la plus habile n'a pas besoin qu'une loi commande la préférence qui lui est due : loin de vouloir faire payer ses services plus cher qu'on ne les achèterait ailleurs, et de s'ériger ainsi en un impôt de plus, elle s'honore de tout ce qu'elle épargne à ceux qui l'emploient; elle sait que le travail qui, par des procédés plus intelligents, parvient à modérer son salaire, n'a pas seulement le mérite d'introduire dans le pays le meilleur élément de prospérité, mais qu'il se crée à lui-même par les économies qu'il opère, par les fonds de réserve qu'il rend libres dans les fortunes privées, les moyens les plus constants d'activité et de richesse.

Deux conditions suffisent à toute industrie pour s'élever à ce degré de supériorité. Les voici : *faire mieux et à meilleur marché*. Hors de ces deux conditions, il n'y aura plus, bientôt, de succès durable pour aucun travail humain !

La première des nécessités pour toutes les sociétés humaines, c'est un gouvernement; il doit être pour toutes les familles ce que leur chef est pour chacune d'elles : de toutes les querelles de famille, la plus funeste est celle des gouvernants et des gouvernés. Il est possible qu'un gouvernement ne puisse pas la prévenir; il est presque impossible qu'il en puisse détourner de lui la conséquence.

Les générations, que le temps entraîne dans sa marche, ne se reproduisent qu'avec des nuances, dont chaque génération nouvelle porte l'empreinte dans ses besoins, dans

ses moyens d'y pourvoir, dans les procédés de l'industrie, dans les développements de l'intelligence, dans les divers rapports sociaux : ces nuances sont sensibles pour tout œil attentif. Les gouvernements sages et prévoyants les observent; ils y conforment à propos les règlements d'ordre public; et, pour de tels gouvernements, les révolutions sont rarement à craindre. Ils ont étudié le vœu commun, qui devient, quand il est constant, la meilleure expression des intérêts réels du pays; ils concentrent en eux-mêmes alors la puissance des *masses*, et peuvent la diriger.

C'est naturellement Montesquieu qui revient le premier à la pensée, quand on veut nommer le publiciste qui a le plus cherché à fonder sa doctrine sur des faits consciencieusement et judicieusement observés. Il a eu en même temps la sagesse de ne jamais présenter ses opinions et ses jugements comme des règles applicables à tous les temps, à tous les lieux, à toutes les formes de gouvernement, à toutes les situations de l'industrie humaine.

Quand Montesquieu composait son grand ouvrage, et promenait sur la législation du monde ses doutes qui portent avec eux une instruction si profonde et si variée, la majeure partie de la France n'était encore possédée que par quelques anciennes familles, et les produits des grandes terres étaient alors la principale partie de la richesse française.

Ce philosophe avait aussi en regard un autre gouvernement, dont les principes et les formes lui convenaient mieux, et où, malgré une plus grande diversité dans les éléments de la richesse, la force de l'habitude avait également maintenu quelques familles, seulement, en possession d'une grande partie du territoire : mais un esprit de cette hauteur, dirigé par une conscience toute magistrale, appréciait chaque fait suivant sa valeur éprouvée : et, par

exemple, quoique l'influence du droit d'aînesse sur la propriété héréditaire des terres n'eût pas empêché, dans les deux derniers siècles, la France et surtout l'Angleterre, de prospérer et de bien se défendre contre des ennemis du dehors, il n'en concluait pas, en thèse générale, qu'un grand pays pût être d'autant plus prospère et d'autant mieux défendu que la propriété de son territoire n'appartiendrait qu'à quelques familles.

A une époque où la doctrine de la formation des richesses se développait et s'éclaircissait à peine, Montesquieu pouvait être assez enclin par sa théorie propre à penser que le propriétaire d'une plus grande étendue de terre, ayant plus d'intérêts privés à conserver, devait être d'autant plus actif pour la défense des intérêts publics. Mais il avait la bonne foi de reconnaître que, dans les républiques de Sparte, d'Athènes et de Rome, les temps où les lois furent le mieux observées et la patrie le mieux défendue, ont été ceux où la propriété du sol était tellement divisée et fractionnée, que chaque citoyen avait, comme propriétaire, une partie du territoire à garder, et où, conséquemment, le salut de l'État était surtout garanti par l'intérêt que chacun avait de défendre aussi comme soldat, contre toute attaque étrangère, le champ qu'il cultivait et qui le faisait vivre.

Sans doute ils comprenaient la propriété et la liberté autrement que nous, ces républicains si fiers d'être libres, et qui, par l'effet des lois qu'ils s'étaient faites, ne pouvaient disposer ni de leurs personnes ni de leurs biens. En effet, au milieu des rivalités qui menaçaient leur berceau, la liberté, pour les Spartiates et pour les Romains, par exemple, n'était autre chose que l'indépendance de la cité : car, si la cité eût succombé sous l'effort de leurs voisins, l'alternative n'aurait été pour eux qu'entre l'escla-

vage ou la mort. Ainsi, pour la sûreté de sa propre vie, il fallait bien que chaque citoyen se résignât au sacrifice de quelques-unes des jouissances de la liberté individuelle; ils avaient d'ailleurs des dédommagements; la communauté de leurs efforts, pour l'indépendance de la cité, leur assurait la victoire sur leurs voisins; ils se partageaient leurs dépouilles; et chacun croyait retrouver, dans sa part de domination sur des étrangers, ce qu'il perdait sur sa liberté propre. Très-différente est aujourd'hui la condition des grands peuples : chaque membre de ces immenses familles peut, à prix convenu, se rédimer des pertes de la guerre, et de plusieurs autres hasards de la vie humaine, sans déshonneur pour soi, sans préjudice pour le pays. Il résulte même de la spécialité que tout citoyen peut donner à son intelligence, que chaque fonction est mieux exercée et que chaque devoir peut être mieux rempli, par ceux qui préparent les lois; par ceux qui les font exécuter; par les organes de la justice; par les dépositaires de la force publique; par les défenseurs des frontières; et surtout par ces masses actives, dont l'industrie et la prévoyance créent pour le pouvoir public ses moyens de puissance, et pour toute la population les soutiens et les agréments de la vie. On ne peut pas mettre en question si celui qui, par les impôts qu'il paie, pourvoit à l'entretien de vingt guerriers, ne sert pas mieux son pays, que s'il allait combattre lui-même. Mais n'est-il pas juste que celui qui a satisfait ainsi à tous les devoirs publics, à toutes les convenances sociales, puisse ensuite, sans avoir à redouter ni opposition, ni contrôle, disposer, selon sa convenance propre, de sa personne, de ses facultés et de ce qui lui reste de revenu libre? Hé bien! c'est là le privilége de la liberté individuelle dans l'ordre social; et, pour sa propre sûreté, il faut qu'elle s'en contente.

Dans les sociétés naissantes on dut regarder la vertu guerrière comme la première de toutes les vertus. Le premier rang devait appartenir aux citoyens qui se dévouaient à la défense des autres. On nommait aussi alors l'agriculture le premier des arts ; c'était à peu près le seul qu'on exerçât, et on lui devait la création d'une nourriture plus abondante et meilleure. Dans les sociétés plus avancées, l'une et l'autre ont conservé cette primauté qui n'est plus en réalité qu'un droit d'aînesse. L'agriculture reste encore le plus nécessaire des arts, mais il est loin d'être le plus difficile ; il n'a plus qu'un succès d'estime. La vertu guerrière ne peut plus être considérée comme la première des nécessités politiques, depuis que l'état de guerre n'est plus qu'un état d'exception : et il est beaucoup de vertus civiles plus utiles et plus difficiles à acquérir. Cependant encore aujourd'hui nous continuons à attacher plus d'éclat aux actions d'un grand capitaine qu'à celles d'un grand homme d'État, et il ne faut pas se récrier contre cette vieille habitude ; il est juste de conserver un reste de l'ancien prestige à une profession qui impose des mœurs particulières, qui expose souvent à des privations pénibles, qui commande à tous l'obéissance passive, et dont la condition pour ceux qui s'y consacrent est d'être toujours prêts pour le plus grand des sacrifices. Il ne serait pas judicieux de chercher à désenchanter de la gloire militaire quelques milliers d'hommes qu'elle retient sous les armes pour la défense du pays, et qui consentent à l'admettre pour principal salaire dans un métier où il y a tant à perdre.

L'esprit de civilisation, dont le but est de conserver l'espèce humaine, a été le meilleur correctif de l'esprit militaire, dont le but est si différent. Lorsque l'industrie et la prévoyance eurent créé des garanties pour les premiers besoins de la vie, le goût des entreprises hasardeuses di-

minua; on devint moins prompt à l'attaque; et le système de la défense prévalut dans les sociétés qui avaient déjà quelque chose à perdre. Leurs membres trouvant diverses fonctions à se partager, la profession des armes n'appela plus que ceux qui avaient négligé l'apprentissage de tout autre; et ces derniers furent soumis à des règles qui, même en leur laissant quelque empreinte des mœurs primitives, en atténuèrent le danger pour les citoyens paisibles. C'est une distinction heureuse que celle qui parvint ainsi à s'établir entre le civil et le militaire; mais quelle que soit la prépondérance apparente de l'une ou de l'autre de ces deux conditions de la vie humaine dans nos contrées civilisées, la majorité qui reste véritablement prépondérante est celle des intérêts réels.

La conséquence à tirer n'est pas seulement qu'on peut être un très-bon citoyen, bien observer les lois de son pays et en bien défendre les intérêts, soit qu'on possède une grande partie du territoire, soit qu'on n'en possède qu'une petite. Une autre conclusion moins directe, mais non moins juste et plus grave, est que le législateur le plus prévoyant ne peut jamais avoir pressenti et deviné tout ce que la succession des âges, dans les empires comme dans les générations, peut amener de nouveaux besoins et ouvrir de voies nouvelles à l'intelligence humaine;

Qu'il importe donc que cette intelligence ne rencontre rien dans la constitution qui puisse contrarier son essor vers des innovations qui seraient nécessaires, et sa tendance à améliorer la situation de tous dans l'intérêt et par la coopération meilleure de chacun;

Que le temps présent, quelque content qu'il soit de lui-même, ne doit jamais imposer au temps à venir une condition qui pourrait éventuellement l'empêcher de se rendre encore meilleur.

En un mot, qu'il ne peut y avoir rien ici-bas qui puisse être absolument bon pour tous les temps et pour toutes les parties de notre monde.

Quel est le sentiment qu'apporte chaque homme en naissant? La personnalité. Quel est celui que la société lui impose? La réciprocité. Le second sentiment détruit-il le premier? Non, la réciprocité n'est encore que la personnalité éclairée et rectifiée.

Certains mots portent avec eux une grande magie : le mot *liberté* est de ce nombre. Il n'en est aucun qui sonne mieux à l'oreille humaine, qui éveille plus de désirs, plus d'espérances. C'est surtout dans un sens indéfini que certains hommes réclament la liberté comme une propriété primitive; ils oublient qu'il n'est pas de propriété sans limites. Dans quelle situation l'homme est-il indéfiniment libre (et nous ne parlons pas de la vie sauvage dans laquelle il succombe si souvent sous la tyrannie des besoins)? Est-ce sur le trône? dans les premiers rangs de la société? dans les derniers? Quelle que soit la position de l'homme social, il n'y a généralement pour lui de liberté que dans le choix du contrat; et c'est uniquement par la manière plus ou moins exacte dont il en remplit les conditions onéreuses qu'il rend ce contrat plus ou moins profitable pour lui.

Tous les hommes n'ont pas même le droit de choisir leur contrat; c'est par le hasard de la naissance qu'il est imposé aux premiers rangs; et, il faut le dire, c'est aussi au même titre qu'il est imposé aux derniers. Les princes, les héritiers d'un grand nom, n'ont pas la faculté de choisir un autre état; et, d'un autre côté, le fils du prolé-

taire n'entre dans le monde que pour y vendre, comme son père, son temps et ses forces pour un modique salaire.

Un champ plus vaste est ouvert à ceux qui ont le bonheur de naître dans cette masse qu'on appelle la classe intermédiaire; ils admettent des supériorités sans perdre leur indépendance et ne connaissent pas le joug des premiers besoins; ils ont le choix des services qu'ils peuvent rendre et de ceux qu'ils veulent recevoir. Leurs contrats sont libres; ils ne sont du moins soumis qu'à une seule règle, sans laquelle il n'y a pas de liberté possible : cette règle est la RÉCIPROCITÉ. Mais, quoiqu'elle soit devenue aussi commune qu'elle est nécessaire dans la classe intermédiaire, la réciprocité reste rare dans les deux autres. Serait-ce parce qu'elle est la sauve-garde de la liberté, comme elle en est la limite, que la réciprocité est généralement assez mal pratiquée et par ceux qui sont avares de liberté pour les autres, et par ceux qui en veulent toujours trop pour eux-mêmes ?

Depuis les plus hautes combinaisons du commerce jusqu'au traité privé qui se solde par le salaire d'une journée de travail, la loi écrite, soit dans ce qu'elle commande, soit dans ce qu'elle défend, ne parvient pas à régler la millième partie des rapports mutuels; la morale y supplée, en révélant au discernement humain le dogme de la réciprocité au nom de l'intérêt personnel; elle apprend à chaque homme que c'est avec la liberté du choix qu'il entre dans ce grand mouvement des échanges, mais que, par chaque marché convenu, la liberté des contractants se trouve engagée jusqu'à ce que chacun d'eux ait donné l'*équivalent* de ce qu'il a reçu; que celui-là n'est pas libre, qui craint la présence de son créancier ou de son bienfaiteur; que celui qui est réduit à chercher des dupes

dans l'une ou l'autre classe se condamne, quel que soit son rang, à la pire des humiliations, au pire des esclavages, puisque ses dupes sont en effet des créanciers qui pourront quelque jour en réclamer et en exercer les droits. C'est donc là où la liberté serait compromise, que la réciprocité la limite : c'est ainsi que par elle la liberté de l'homme social a, comme la propriété, ses dieux *Termes* qui la conservent parce qu'ils la bornent.

Le mérite de la réciprocité est de maintenir aussi bien l'harmonie entre les sentiments qu'entre les intérêts. Elle fait mieux que réparer le mal ; elle le prévient : sans doute elle ne prémunit pas contre tous les abus possibles du pouvoir ; mais partout où elle a pu pénétrer dans les mœurs publiques, elle entretient parmi les hommes une telle habitude de régularité, un tel respect pour les engagements, une telle conscience des devoirs, que le pouvoir, sans inquiétude et sans défiance, n'a ni le besoin d'être sévère ni le prétexte d'être injuste.

On pourrait d'ailleurs dire du pouvoir qu'il n'est jamais mieux garanti, que lorsqu'il entre lui-même de bonne foi dans le système de la réciprocité.

Pour concevoir comment la réciprocité sert de garantie et de limite à la liberté dans l'état social, il suffit de considérer qu'il n'y a pas un seul de ses membres, à quelque rang qu'il soit élevé, ou à quelque dénuement qu'il soit condamné, qui n'ait des rapports inévitables avec beaucoup d'autres. Or, il n'existe pas de rapport sans dépendance réciproque ; et il ne faut pas que l'orgueil s'effarouche de ce mot : tout est échange dans la société. Plus la société se développe, plus la sphère des échanges s'agrandit. Cette sphère embrasse les sentiments moraux, [illegible]s objets matériels, qui s'appliquent aux besoins [illegible] tout, en un mot, depuis les respects jusqu'à la

pitié, depuis les fonctions les plus éminentes jusqu'aux moindres offices. C'est encore un des devoirs de la réciprocité que d'assortir assez bien les égards personnels, dans ses divers rapports, pour que chacun puisse y trouver sa juste part; mais il faut alors que les plus exigeants s'en contentent.

La réciprocité procède avec l'exactitude de l'équation qui n'admet ni le plus ni le moins. Elle ne veut ni excès, ni insuffisance.

Dans les dettes légales, elle règle avec précision le devoir respectif du créancier et du débiteur.

Dans les dettes morales, elle n'exclut pas la générosité, elle laisse même à l'obligé le moyen d'être généreux envers le bienfaiteur par la façon dont il reconnaît le bienfait, mais le mérite de la générosité est de ne pas compter ce qu'elle donne de plus. Ainsi elle se croit elle-même alors dans la limite de la réciprocité, et elle s'y complaît.

Les anciens avaient élevé des autels à la bonne foi; la réciprocité est la bonne foi appliquée à tous les rapports des hommes entre eux. La morale publique, qui semble se résumer tout entière dans la maxime suivante : *sois pour les autres ce que tu voudrais que les autres soient pour toi*, a besoin que la réciprocité intervienne pour mettre en œuvre ce beau précepte; et elle ne peut jamais égarer ceux qui la pratiquent avec sincérité; il y a entre la réciprocité et les représailles la même distance qu'entre la justice et la vengeance.

Les sociétés humaines sont, dit-on, une grande loterie, soumise aux conditions du hasard. Je pense, au contraire, qu'elles se règlent par la loi de la réciprocité et que chacun peut à peu près choisir et composer son lot : tel homme qui ne fait rien ne parvient à rien : et il se plaint!

Il a obtenu le lot qu'il avait choisi ; il a subi le joug de la réciprocité.

Les relations sociales lui empruntent leur plus grand charme : la politesse, qui n'est pas une vertu, orne et embellit cependant toutes les vertus dont se compose la morale publique, et l'on sait que la réciprocité est un sentiment délicat qui n'obéit jamais mieux que quand la politesse l'appelle.

Les contrats que font entre eux les habitants d'un même pays varient suivant les divers besoins et les diverses convenances; celui qu'ils font avec leur gouvernement est le même pour tous. Ils achètent de lui, moyennant l'impôt qu'ils lui paient, la distribution de la justice, la sûreté de l'intérieur, la défense extérieure. Quel que soit le montant de l'impôt, ils paieraient bien plus cher leur sécurité si chaque citoyen était obligé de se protéger lui-même. La réciprocité intervient encore dans ce contrat pour le rendre durable, si elle se retire il est brisé.

Il faut donc que la réciprocité ait virtuellement une bien grande force. Chaque homme est porté par son instinct naturel à rendre sa condition meilleure aux dépens des autres, et c'est par l'effet de cette tendance même que, toute compensation faite, chacun finit par ne recevoir que *l'équivalent* de ce qu'il donne.

RAPPORTS ET OPINIONS

PRONONCÉS

A LA CHAMBRE DES PAIRS.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI QUI ORDONNE POUR CHAQUE DÉPARTEMENT L'OUVERTURE D'UN LIVRE AUXILIAIRE DU GRAND-LIVRE DE LA DETTE BUBLIQUE.

6 *avril* 1819.

MESSIEURS,

La dignité de cette tribune ne permet d'y présenter qu'avec une extrême réserve toute proposition qui tend à modifier sous quelque rapport l'ordre établi; et personne ne doit plus respecter cette convenance que celui qui, à peine élevé par la bonté du roi à l'honneur de siéger parmi vous, se trouve appelé à vous entretenir, au nom d'une de vos commissions, d'une mesure à laquelle de premières préventions ont peut-être attaché des idées d'innovation.

Sans doute, Messieurs, la question de savoir s'il est désirable d'associer plus d'intérêts au sort de la dette

1. Cette commission était composée de MM. le marquis de Garnier, le comte Mollien, le comte Daru, le comte de Brigode, et le duc de La Vauguyon.

publique, de chercher dans les départements des capitaux auxiliaires pour des emprunts qui paraissent déjà consommés, d'ouvrir un champ plus vaste à l'échange des engagements de l'État, cette question, nouvelle encore dans nos discussions, devait se présenter comme un sujet assez grave de controverse.

Un grand jour a déjà été répandu sur la matière par les opinions contradictoires des orateurs de l'autre chambre. Votre commission a cherché à recueillir quelques aperçus nouveaux, et, guidé par ses lumières, c'est avec un peu moins de défiance de moi-même que je vais vous soumettre les considérations qui l'ont conduite à la solution qu'elle vous propose de donner à ce problème.

C'est un effet bien remarquable de la puissance des exemples et du temps, que cette tendance universelle qui, depuis un siècle, a précipité tous les gouvernements dans le système des emprunts. On dirait que c'est dans le volume relatif de la dette publique de chaque peuple que la politique du monde a cherché ses nouveaux moyens d'équilibre.

Une triste réflexion s'attache à cette invention des temps modernes : ce n'est guère que lorsque les gouvernements ont épuisé, par toutes les combinaisons du fisc, les efforts de l'obéissance, qu'ils demandent des secours à la portion de la propriété qui s'est le mieux défendue contre les agressions de l'impôt; mais ce n'est plus du moins que de la confiance libre qu'ils peuvent obtenir le supplément de ressources qui leur manque. Les premiers services du crédit, lors même qu'il les fait chèrement payer, coûtent encore moins aux peuples que les exactions arbitraires; et le plus grand des services du crédit peut-être est d'avoir accoutumé les gouvernements à descendre du commandement à la transaction.

Ce n'est d'abord qu'un petit nombre de personnes qui peuvent et qui veulent suppléer à l'impôt par leurs avances personnelles, et c'est toujours avec aggravation pour l'impôt lui-même ; car il faut que les gouvernements se créent de nouveaux revenus pour les intérêts des avances libres qui leur ont été faites ; et la solidarité du paiement de ces intérêts pèse irrémissiblement sur la nation tout entière. Mais comme par cette condition elle se rédime d'exigences plus oppressives, elle ne peut échapper au devoir de supporter avec courage, d'acquitter avec fidélité, cet accroissement de charges. Une nation qui laisserait en péril la propriété de ses prêteurs donnerait des symptômes d'affaiblissement qui lui prépareraient bientôt peut-être à elle-même de nouveaux et de plus grands périls.

Ces premières réflexions, Messieurs, ont amené votre commission à se proposer les questions suivantes.

Lorsque l'exorbitance des taxes (et c'est la situation de la France) est née de la nécessité d'assigner des intérêts annuels à des emprunts indispensables, une sorte d'allégement pour les contribuables ne devrait-il pas naître aussi de ce qu'un plus grand nombre d'entre eux se ferait admettre au partage de ces intérêts?

Cette plus nombreuse participation aux revenus nouveaux, créés par les emprunts, ne pourrait-elle pas devenir une sorte d'indemnité des prélèvements extraordinaires que supportent, par la même cause, les revenus privés ?

Si plus de chefs de famille réunissaient à la qualité de débiteurs de l'impôt celle de créancier de la dette publique, n'en devrait-il pas résulter, par une compensation salutaire, une atténuation réelle de l'une et de l'autre charge?

On a vu une nation voisine faire entrer dans ses combinaisons d'emprunts le rachat de l'impôt territorial. Si,

par une fiction que cet exemple permet de hasarder, on pouvait prévoir une époque où les propriétaires du sol français seraient créanciers d'une somme de dette publique égale à l'impôt foncier qu'ils paient, le résultat de cet équilibre ne serait-il pas l'affranchissement mutuel de l'agriculture relativement à l'impôt, et du trésor royal relativement à ses engagements envers ses prêteurs?

Si on reproche à cette hypothèse de sortir des bornes des probabilités, ne laisse-t-elle pas du moins entrevoir un moyen d'amélioration dans tout ce qui peut donner aux habitudes plus de tendance vers le but qu'elle indique?

Enfin, lorsqu'une dette publique éprouve un grand changement dans son volume, un changement analogue dans son régime ne se présente-t-il pas bien plutôt avec le mérite d'une conséquence qu'avec la défaveur d'une innovation?

Sur ces questions, Messieurs, vos commissaires ont été unanimes pour l'affirmative: et en rapprochant le projet de loi des principes de la Charte, leur attention s'est naturellemement fixée sur l'article 70 de cet acte solennel, par lequel le roi assure une garantie spéciale à la dette publique. Certes, l'intention de cette mention explicite ne serait pas remplie, si les engagements de l'État ne devaient avoir aujourd'hui que l'espèce de sauvegarde qu'ils trouvaient, soit avant la révolution, lorsque des édits réduisaient de 20, de 30, de 40 pour 100 le capital et les intérêts des fonds que la confiance publique avait versés au trésor, soit pendant la révolution, qui, confondant tous les genres de propriété dans le même anathème, avait enfin, par un seul décret, anéanti les deux tiers de la propriété des créanciers de l'État, et proclamé une banqueroute de près de deux milliards.

Cette intention ne serait pas mieux remplie par un

système d'arithmétique fiscale qui, pour balancer les charges annuelles des nouveaux emprunts, chercherait à faire équation par la création de nouveaux impôts.

Depuis près de dix-huit années vous avez vu, Messieurs, les intérêts de la dette française assez exactement payés à l'échéance de chaque semestre, et cette condition ne suffisait pas, puisque son prix vénal restait constamment de 20 à 40 pour 100 au-dessous du capital qu'elle devait représenter pour chacun de ses propriétaires.

Cependant, en Angleterre, une rente de 3 pour 100 trouvait des acheteurs à un taux souvent plus élevé que celui qu'obtenait en France une rente de 5 pour 100, et, avant nos derniers emprunts, le capital de la dette anglaise était, au capital de la nôtre, dans le rapport de plus de 8 à 1.

Vos souvenirs pourraient même vous rappeler un résultat encore plus étonnant dans la Hollande avant qu'elle éprouvât le contre-coup de nos troubles. On citerait une assez longue période, pendant laquelle la dette hollandaise, produisant pour terme moyen 2 1/2 pour 100 d'intérêt, s'était maintenue au cours de 102, tandis que les contrats à 5 pour 100 de l'ancienne dette française trouvaient alors peu d'acheteurs au cours de 70.

Le service des intérêts n'a jamais été plus exact en Angleterre et en Hollande, qu'il ne l'était devenu en France depuis une assez longue suite d'années; mais d'autres conditions étaient venues se joindre, en Angleterre et en Hollande, à celle du paiement régulier des intérêts : les créanciers de la dette publique se trouvaient dans toutes les classes des citoyens, dans toutes les parties des deux États. En Hollande surtout il n'était pas de province, pas de ville, pas de circonscription politique, où des registres ne fussent ouverts aux échanges que voulaient faire

entre eux les acheteurs ou les vendeurs des divers effets de la dette. De là sans doute cet accord de principes, cette nationalité d'opinions, cette confédération d'intérêts qui, dans ces deux pays, protégent la dette de l'État comme la propriété de chaque famille; et sans doute aussi c'est à l'observation des mêmes faits que nous devons la proposition d'une mesure dont l'efficacité a été constatée ailleurs par une longue et heureuse expérience.

C'est encore un autre sujet de comparaison remarquable, que la différence que présente la fluctuation des effets publics sur les places d'Amsterdam et de Londres comparées à celle de Paris. Une variation subite d'un demi pour cent est un événement assez rare sur les deux premières places; et trop d'exemples ont prouvé que ce n'est pas dans de telles limites que s'arrête le mouvement des fonds français, souvent même sans qu'on puisse en définir la cause. N'est-ce pas un nouveau motif pour ouvrir un plus large espace à des flots mal contenus dans des bornes trop étroites?

On a craint que, si plus de voies étaient libres pour l'échange des rentes sur l'État, elles ne répandissent avec elles, dans les départements, ce goût pour les chances aléatoires, qu'on nomme *agiotage*. Ce que ce scrupule démontre en l'honneur de ceux qui l'éprouvent, c'est qu'ils se sont tenus trop loin de la contagion pour en observer la marche. Fait-on consister l'agiotage dans des spéculations sur les brusques variations du cours des effets publics? Les exemples que nous venons de citer établissent que, dans les pays où ces valeurs sont plus disséminées, leur cours vénal conserve constamment plus de fixité; ainsi ce sont des faits qui combattent une hypothèse. L'agiotage aime le champ-clos; il a besoin de mesurer le nombre et les forces de ses adversaires; et cette triste industrie est

loin d'attendre des encouragements et des succès pour elle, de la loi qui vous occupe.

Quelques bons esprits se sont laissé surprendre par un autre scrupule; on a craint que le taux des prêts particuliers ne se nivelât bientôt sur l'intérêt qu'obtient aujourd'hui un placement en rentes sur l'État, et qu'en même temps cet intérêt, qui est encore de plus de 7 pour 100, n'écartât des manufactures et de l'agriculture une partie des capitaux déjà trop rares qui suivent cette direction. Votre commission, Messieurs, croit répondre à cette crainte par le dilemme suivant : si les rentes sur l'État ne trouvent pas d'acheteurs dans les départements, la concurrence de ces placements sera nulle pour les autres emprunteurs; si elles y sont recherchées, l'élévation de leur prix vénal fera bientôt rentrer dans la limite commune l'intérêt qui leur est attaché, et tous les emprunts particuliers en profiteront; car il ne faut pas perdre de vue que les rentes sur l'État qui se placeraient dans les départements ne sont pas des rentes nouvelles; elles ne s'y placeraient que par des ventes, qui restitueraient à leurs premiers propriétaires leurs capitaux. Le résultat de ces échanges serait donc de rendre à la circulation autant de capitaux libres qu'ils en auraient fixé; et quel autre emploi ces capitaux libres pourraient-ils trouver que celui qu'offrent les entreprises commerciales et rurales? Il est d'ailleurs beaucoup d'autres fonds que de plus nombreux placements en rentes sur l'État pourront occuper, sans déplacer ceux dont disposent l'agriculture et le commerce ; ce sont, indépendamment des deniers pupillaires pour lesquels ce gage commence à être préféré, les produits des épargnes particulières, que la prévoyance des classes moyennes, et même celle des salariés, garde en réserve, mais qu'elle tient stagnants et inactifs, parce qu'ils sont souvent trop modiques

pour être l'objet d'un prêt et en subir les conditions. Ces fractions de capitaux, peu considérables sans doute dans chaque commune, forment dans tout le royaume une masse plus imposante qu'on ne le suppose ; et votre Commission peut encore présenter un fait à l'appui de cette assertion. Quelques hommes de bien, qui placent ce titre avant leurs autres titres, ont ouvert à Paris une caisse ou dépôt de petites économies. Nous n'avons pas besoin de dire que tout est gratuit dans leur administration. Ils emploient immédiatement en rentes sur l'État les versements faits à cette caisse ; elle n'est ouverte que depuis trois mois ; elle ne l'est que quatre fois par mois ; et dans une ville où les économies sont si rares, surtout parmi les salariés, elle possède déjà, au profit de ceux dont elle administre les épargnes, dix-sept mille francs de rente. Dans un seul jour du dernier mois, les versements qui lui ont été faits se sont élevés à 30,000 fr. en près de quatre cents parties. Déjà aussi cet exemple d'économie et de prévoyance se répand de la capitale dans quelques autres villes, et même dans quelques villages. Et indépendamment de l'intérêt moral qui doit s'attacher à une aussi heureuse disposition, il n'est peut-être pas au-dessous de l'intérêt politique de faciliter pour la classe laborieuse cette tendance à la possession d'une créance dont la sûreté repose sur celle de la monarchie.

C'est, Messieurs, avec la conviction intime et unanime dont elle vient de vous exposer les motifs que votre commission pense que l'expansion progressive des rentes sur l'Etat dans les départements promet des avantages réels sans mélange d'inconvénients ; que les placements de ce genre, en s'y multipliant, ne coûteront aucun sacrifice, n'enlèveront aucun secours à l'agriculture et au commerce ; que si l'amélioration progressive du cours de la dette publique est

l'effet de cette concurrence de nouveaux acheteurs, elle apportera en même temps une grande modération dans le taux commun de l'intérêt. Une telle combinaison semble donc devoir compléter le système de protection qu'un gouvernement doit à sa dette. Elle se liera à celui de l'amortissement de manière à en seconder l'action et la puissance. Nous avons démontré que les achats de rentes faits dans les départemeuts ne pourraient détourner aucune ressource des transactions particulières, puisque leur effet nécessaire sera de rendre libre une somme de capitaux égale à celle qu'ils pourront rendre stationnaire; mais pour rassurer ceux qui craignent de voir trop de capitaux privés, engagés dans la fortune publique, il faut encore faire entrer dans le compte des restitutions celles que la caisse d'amortissement opère chaque année; elles devront excéder soixante et dix millions en 1819, et, sous un gouvernement stable, leur progression annuelle croîtra jusqu'à ce qu'elles aient absorbé toute la dette.

Notre dette actuelle constitue l'État débiteur d'environ quatre milliards, quoiqu'elle ne représente aujourd'hui, pour ses créanciers, qu'à peu près deux milliards sept cents millions. Chaque degré qui, dans l'échelle du cours, élèverait la rente d'un franc, apporterait une augmentation de quarante millions dans le capital des propriétaires, et le but de la loi proposée est de faire de cette augmentation un bien de communauté pour toute la France, parce que la dette pèse sur toute la France.

Une ancienne et triste habitude nous condamne, depuis longtemps, à voir constamment nos fonds publics au-dessous du pair; mais ne serait-il pas trop désespérant de conclure de ce que l'apogée du crédit public n'a jusqu'à présent jamais été atteint en France, qu'il est au-dessus des efforts du gouvernement, et que l'espoir même de cette

heureuse conquête de la paix doit être refusé aux soins du roi et à vos vœux, Messieurs, pour le bonheur de la France.

Jamais peut-être la France ne se trouva dans une situation plus favorable pour asseoir les bases du crédit : les emprunts sont fermés ; les revenus suffisent aux besoins. Si le gouvernement invoque le crédit, ce n'est pas pour en obtenir des secours, c'est pour pratiquer sa morale ; et cette morale est austère : elle soumet les gouvernements à garder la foi des contrats comme les hommes probes la gardent entre eux ; elle prévient dans les dépenses publiques les emplois abusifs, les préférences arbitraires ; elle inspire à la politique le caractère de modération qui maintient la paix entre les peuples ; elle interdit dans l'administration des finances toute dissimulation et toute réticence ; elle sert sans doute de garantie au gouvernement qui en observe les règles ; mais elle donne aux gouvernés une garantie encore plus forte contre lui-même. Sans doute il est des nations qui ont abusé du crédit en paraissant pratiquer sa morale ; mais si l'on considère les époques, l'état extraordinaire de l'Europe, les circonstances graves qui les menaçaient de dangers plus grands encore que ceux qui peuvent naître des illusions du crédit, on reconnaîtra que l'état nouveau de la France, ses épreuves, la forme sévère de son gouvernement, la prémunissent, au moins pour longtemps, contre des séductions pareilles.

Dans la série d'intérêts qui se lient, Messieurs, à la question qui vous occupe, il en est encore un dont nous devons vous entretenir ; c'est celui du mouvement des fonds, et conséquemment du service du Trésor. Quelque habile que puisse être la manœuvre de ce service, ce n'est pas sans effort, sans frais, sans privations locales, que, deux fois par an, une masse de cent millions pourrait

être déplacée des départements pour venir acquitter en vingt jours à Paris le paiement des rentes. Déjà assez d'autres dépenses publiques ne sont, par leur nature, exigibles qu'à Paris; et il importe beaucoup moins à la prospérité de la capitale d'être le centre de presque tous les paiements, le réservoir de presque tous les revenus, qu'il n'importe à celle des départements de ne pas recevoir par un trop long détour la restitution des sommes qu'ils ont livrées à l'impôt : ce qui importe à leur prospérité commune, c'est qu'une telle connexité d'intérêts, un tel besoin de réciprocité s'entretienne entre cette principale partie de la France et les autres; que jamais les départements ne placent la perspective d'un allégement pour eux dans le retour de quelques-unes de ces mesures désastreuses dont les traces ne sont pas effacées dans la capitale; et c'est encore un rapport sous lequel le projet de loi nous paraît offrir de nouveaux gages de sécurité.

Votre commission, Messieurs, vous a exposé son avis sur le système de cette loi; quant à son texte, elle n'y a rien trouvé qui ne lui ait paru être l'expression convenable de ce système. Elle a cru remarquer seulement que quelques dispositions réglementaires s'y joignent à la seule disposition qui soit du ressort des lois, *l'autorisation du transfert des rentes dans les départements*; mais elle a pensé que, du moins dans une telle circonstance, l'association des chambres à la garantie que les formes et les moyens d'exécution peuvent donner au principe essentiel de la loi, ne devait pas être un sujet de censure.

Votre commission vous propose, Messieurs, l'adoption de la loi.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF A LA FIXATION DU BUDGET DES RECETTES DE 1819.

15 *juillet* 1819.

Messieurs,

Vous avez adopté le projet de loi qui règle les dépenses du budget auquel l'année 1819 a donné son nom; la commission que vous avez chargée d'examiner les voies et moyens qui assureront le paiement de ces dépenses croit pouvoir faire précéder de quelques considérations générales les propositions qu'elle doit vous soumettre.

La France n'a rien à envier à d'autres peuples; elle n'a pas d'exemples à chercher ailleurs; la haute sagesse du roi a su approprier aux besoins de la France (et nous osons employer ici les propres expressions de Sa Majesté) les institutions que réclamaient *les progrès toujours croissants des lumières, les nouveaux rapports que ces progrès avaient introduits et la direction donnée aux esprits depuis un demi-siècle.* Des motifs aussi élevés ne peuvent être trop souvent présentés à la reconnaissance, à la confiance publique. Mais des institutions analogues ayant déjà subi ailleurs l'épreuve d'une plus longue expérience,

1. Cette commission était composée de MM. le comte Mollien, le comte Daru, le duc de La Rochefoucauld, le comte Vimar, le comte de Montalivet, le comte de La Roche-Aimon, et le comte Abrial.

il peut ne pas être inutile d'examiner rapidement, si, du moins sous quelques points de vue, leur influence ne peut pas être consultée sur les importantes questions qui vous occupent, et si, sans chercher de règles dans d'autres pays, nous ne pouvons pas y trouver d'utiles conseils et d'heureuses espérances.

La période de quarante années, qui a commencé par la guerre d'Amérique, et qui vient de finir par la pacification du monde, période si fertile en résultats pour les gouvernements et pour les peuples, a aussi résolu de grands problèmes en finances, et surtout dans les gouvernements qui admettent le concours de plusieurs pouvoirs pour l'arbitration des charges et des dépenses publiques.

Sous ce dernier régime tous les intérêts privés ayant des interprètes et des organes, c'est de leur débat même que résulte leur accord; l'intérêt de l'Etat ne domine sur eux que parce qu'il les concilie tous, et les peuples acquièrent par eux-mêmes la conviction que tous les efforts, qui leur sont demandés au nom du salut commun, sont supportables pour eux. Personne n'hésite à consacrer au maintien de l'ordre établi, la plénitude de ses moyens virtuels; car chacun ne voit dans ses sacrifices qu'une prime d'assurance pour lui-même. Là aussi, sans doute, le gouvernement doit apporter plus de discrétion et de lumières dans le choix des subsides qu'il veut obtenir; il doit un compte public de leurs motifs; il devra celui de leur emploi. Mais loin que cette condition circonscrive la combinaison de ses ressources, elle leur ouvre un champ plus vaste. S'il ne peut demander aux uns qu'un prélèvement sur leurs revenus, il obtient des autres, au premier signal, outre la contribution commune, des avances sur leurs capitaux. Il a plus de moyens de discerner la nature d'impôts qui nuit le moins à la progression de tous les genres d'indus-

trie, et conséquemment à la reproduction de la matière même de l'impôt, parce que sa théorie est exempte de mystère, avide de conseils, et qu'elle se forme insensiblement par l'étude de tous les rapports et la conciliation de toutes les convenances. Le système n'est plus dans la dépendance des hommes, ce sont les hommes qui dépendent du système. L'art des dissimulations, des réticences, art qui n'éloigne les difficultés que pour les accroître, fait place au devoir et au besoin constant de tout exposer au grand jour. Les opérations de finance ne peuvent plus alors avoir qu'un mérite, celui de n'être un secret pour personne, et cependant une grande part d'honneur reste encore à l'administration qui les dirige, parce qu'avec la nécessité de tout approfondir elle a le droit de tout expliquer; qu'elle prévient ou éclaircit tous les doutes, et que ce n'est qu'en éclairant la confiance publique qu'elle cherche à se la rendre fidèle.

Un des priviléges des gouvernements représentatifs est de retrouver cette fidélité dans leurs moments difficiles, et c'est un de leurs avantages sur les autres gouvernements qui ne trouve des amis que dans les temps prospères.

A la paix de 1783, l'Angleterre perdait en Amérique treize grandes provinces; sa dette publique s'était accrue en sept ans de deux milliards sept cents millions; ses impôts étaient plus que doublés.

A la même époque, le nouvel empire, qui s'était détaché d'elle, semblait, après avoir lutté contre tous les efforts de la métropole, s'être épuisé lui-même, et chanceler sous le poids d'une dette évaluée au décuple des premiers revenus publics qu'il pouvait se former.

En ne considérant ici ces deux Etats que sous un seul point d'assimilation, nous voyons que depuis 1783 l'un a pu quintupler sa dette publique, fournir pendant vingt ans

des subsides à toutes les puissances de l'Europe, et vous savez quelle influence il conserve sur le monde.

Nous voyons que l'autre, après avoir rempli tous ses engagements, a trouvé dans son crédit assez de capitaux pour acheter de meilleures frontières. Son pavillon flotte sur toutes les mers; des capitaux européens vont se placer dans sa dette.

Au moment où vient de s'accomplir cette période convulsive de quarante années, la France, en rentrant dans ses limites européennes, a aussi perdu les plus importantes de ses colonies, et de plus d'immenses conquêtes. Trois années d'occupation par les troupes étrangères ont beaucoup plus coûté à ses finances que vingt années de victoires ne lui avaient apporté de tributs du dehors; dans l'espace de quatre ans ses charges annuelles se sont accrues de plus de cent cinquante millions[1].

Mais, en paix avec elle-même et avec le reste du monde, la France se repose enfin dans le gouvernement le plus propre à concilier ses anciens souvenirs et ses intérêts nouveaux. Comme l'Angleterre et l'Amérique septentrionale, elle vote librement ses impôts; elle n'oubliera pas que c'est du retour du roi que date pour elle la jouissance réelle et complète de ce droit qui garantit tous les autres. Et quel est celui des gouvernements antérieurs qui aurait obtenu d'elle les sacrifices et les efforts auxquels elle s'est dévouée depuis cette époque? Ils honorent trop, Messieurs, l'esprit public de la France, qu'ils vengeraient s'il était méconnu, pour ne pas mériter quelques-uns de vos regards au moment où vous allez remplir le plus important de vos devoirs.

Dans les quatre années qui ont expiré le 31 décembre

1. En 1814, 738 millions; en 1815, 891 millions.

dernier, le montant des taxes supportées par la France, en y comprenant les frais de régie, se sont élevés à 3 milliards 500 millions.

Le terme moyen des charges de chaque année a donc été de 875 millions.

Dans ce même espace de temps les dépenses extraordinaires imposées par les événements et les traités de 1815 se montent à plus de 1680 millions, dont une bien faible portion a pu être prélevée sur les 3 milliards 500 millions provenant des taxes ordinaires. Elles n'ont pu y contribuer que pour 367 millions; le surplus de ces dépenses, qui s'élève à plus de 1300 millions, a été le produit de ressources, extraordinaires comme elles, d'emprunts, de négociations de rentes.

Notre dette publique a été ainsi portée de 63 millions d'intérêt à 173 millions; elle est accrue de 110 millions d'intérêt, et elle n'est pas à son dernier terme; la liquidation du reste des créances arriérées peut encore augmenter son volume de plus de 15 millions.

Le capital de notre dette, évalué au pair de son titre, était, en 1815, de 1260 millions : il pourra définitivement s'élever à 3 milliards 760 millions.

Nous ajouterons que le trésor royal supporte sur les pensions et traitements de retraite un accroissement de plus de 20 millions, parce que le roi n'a pas voulu laisser sans récompense les anciens services, et la France n'a pas reculé devant cette dette.

Cependant depuis 1815 l'intempérie des saisons avait pendant près de deux années frappé le beau sol de la France; la présence des troupes étrangères affligeait et appauvrissait nos plus belles provinces. La France, en retrouvant ses anciens souverains, faisait l'épreuve d'un nouveau mode de gouvernement qui cherchait sa base

dans l'esprit public au milieu de l'inévitable division des opinions, de la lutte des intérêts : et vous avez vu, Messieurs, tous les Français redevenir unanimes pour entourer la monarchie constitutionnelle de tous les secours qu'elle réclamait; des taxes plus multipliées qu'à aucune autre époque ont été payées sans résistance. Le dévouement des contribuables a surpassé l'exigerce du fisc; il n'a rencontré de réfractaires ni dans les familles qui n'avaient pas retrouvé leur ancien héritage, ni dans tant d'autres qui, par la réduction des rentes, avaient perdu en 1798 un capital de 2 milliards; jamais moins de contraintes, moins de discussions fiscales portées aux tribunaux, jamais moins de non-valeurs, puisque d'assez fortes parties du fonds annuel de dégrèvement sont restées longtemps sans emploi, après l'expiration des années qui devaient en profiter. Enfin, en opposition avec la marche des budgets anciens dont les recouvrements au terme de chaque année se montraient de plus de 100 millions en arrière des paiements faits par la trésorerie, l'espèce de tableau synoptique qui précède les états élémentaires du budget de 1819 vous offre, au 31 décembre dernier, le phénomène d'un restant à recouvrer de 35,300,000 fr. mis en regard avec un restant à payer de 185,500,000 fr.

A quel plus honorable caractère, Messieurs, l'influence du gouvernement qui nous régit pouvait-elle se faire reconnaître? A quelle époque, sous quel régime le trésor avait-il trouvé un tel empressement de zèle dans ses débiteurs, un tel abandon de confiance dans ses créanciers, de si promptes et de si abondantes ressources dans ses prêteurs? Quel augure pour les opinions qu'un tel accord dans les efforts et les sacrifices! ou plutôt quelle heureuse preuve de cette vérité consacrée par vos exemples et ceux de l'autre chambre, que si quelques dissidences doivent

apparaître dans la discussion des intérêts publics, cette condition de tout gouvernement représentatif, ne garantit que mieux à la loi, non-seulement la résignation de l'obéissance, mais l'uniformité de l'empressement vers tous les devoirs qu'elle aura prescrits.

Une question qui a longtemps partagé plusieurs bons esprits est celle de savoir si dans les délibérations relatives aux charges et aux dépenses publiques, l'examen approfondi des impôts que peut supporter une nation, ne doit pas précéder la détermination des dépenses auxquelles son gouvernement doit pourvoir, et qu'il peut prendre l'engagement d'acquitter. Il est incontestable, sans doute, que c'est uniquement dans les prélèvements possibles sur les revenus particuliers, que tout revenu public prend sa mesure, et que le sacrifice de cette partie de son revenu doit, avant tout autre intérêt, laisser intactes, pour chaque famille, les ressources de son entretien, ainsi que les moyens annuels de les reproduire. D'après ce principe, pour que les deux propositions qui constituent un budget (celle des moyens et celle des besoins) fussent discutées dans leur ordre naturel, il semblerait que la possibilité virtuelle des recouvrements devrait être constatée avant qu'on pût assigner à chaque partie du service public une somme de fonds déterminée ; mais ce n'est plus à la situation actuelle des grandes sociétés européennes que cette théorie des premiers temps peut s'appliquer dans la rigueur de sa conséquence : tout est maintenant à découvert dans la marche des finances. La mine des impôts a été trop exploitée pour n'être pas bien connue ; et sans croire, d'après quelques écrivains anglais, que l'augmentation des taxes puisse devenir une cause de prospérité pour un pays, parce qu'elle développe plus de puissance productive, ni qu'une dette publique soit une

création de richesse, on est forcé de reconnaître que, dans certains moments de crise, l'énergique affection des peuples pour le gouvernement qu'ils préfèrent, semble improviser des ressources pour le fisc, et qu'un accroissement proportionnel dans la matière imposable suit quelquefois, ou même précède, la progression des besoins de l'État; sans doute il est des limites que l'impôt ne pourrait pas franchir : l'effet de leur immodération serait de faire abandonner la culture, déserter les ateliers, de provoquer des émigrations, etc. Mais vous avez eu la consolation de voir qu'au milieu de ses plus grands sacrifices, dont le terme est enfin arrivé, la France a échappé à de tels malheurs, et en effet ils ne sont jamais à craindre sous un gouvernement dans lequel chaque nature de propriété, chaque espèce d'industrie, chaque intérêt social est représenté auprès du prince, siége dans les conseils, délibère sur les lois, où enfin le défenseur de chaque province vient apporter son poids dans la balance des pouvoirs qui les préparent. Trop de mains touchent à cette balance pour qu'aucune soit assez puissante pour la faire fléchir; la tendance commune est heureusement alors de resserrer le plus possible la limite des impôts, de prévenir même les abus qu'un gouvernement pourrait faire du séduisant auxiliaire qu'on nomme *le crédit;* mais le devoir est aussi de ne résister à aucune des dépenses qui doivent garantir la dignité du trône, l'indépendance du pays, la sûreté intérieure, la fidélité envers tous les engagements.

C'est là que cette maxime de la politique, qui dit que tout ce qui est nécessaire est juste, peut s'appliquer sans réserve aux finances.

Lorsque les dépenses de l'État ont subi l'analyse sévère d'une discussion publique, l'épreuve qui en a démontré la justice a en même temps consacré la nécessité des impôts

où subsides qui en sont le gage. La quotité de ceux-ci n'est plus qu'une conséquence, et il n'y a plus lieu de mettre en question si l'initiative de la délibération leur appartient; une question plus importante est résolue. Lorsque la nécessité bien constatée des dépenses est la seule mesure des impôts, chaque contribuable peut avoir la confiance qu'il retirera de leur emploi une part d'utilité personnelle supérieure au sacrifice qu'il aura fait; si les difficultés sont grandes, les efforts sont plus grands encore, et les exigences de la loi respecteront toujours le point où la marche de la société aurait été rétrograde.

Votre Commission a apprécié les judicieux motifs qui ont dirigé la délibération de l'autre Chambre. Et cette session, Messieurs, laissera des traces mémorables. Nous sommes loin de mal interpréter la prévoyance du ministère qui, devant porter ses regards au delà de cette année, obligé de pourvoir, dans l'année prochaine, au paiement d'une dépense extraordinaire de cent millions, qui formera le solde de notre dette envers les puissances étrangères, n'ayant à sa disposition pour acquitter ce paiement que des rentes à négocier, et trouvant à la suite de nos énormes emprunts le marché public tellement surchargé de rentes, qu'il retient encore dans ses mains celles mêmes qui appartiennent au service courant, hésitait sur l'accomplissement du vœu manifesté par le roi pour l'allégement de l'impôt. Un heureux accord entre le ministère et la Chambre des députés fait commencer pour cette année le bienfait de cet allégement; nous allons vous soumettre successivement les dispositions de la loi qui doit le consacrer.

Nos impôts se partagent en deux grandes divisions : l'une comprend l'universalité des droits et perceptions confiés à des administrations ou régies; l'autre des contri-

butions directes. Le titre I[er] de la loi embrasse dans ses dix articles cette première division des revenus publics qui présente seule un total de 549,435,000 fr. Il serait même plus juste de dire qu'elle est presque entièrement comprise dans l'article premier de ce titre ; les autres contiennent principalement des exceptions, des interprétations, des mentions de lois corrélatives, quelques légères extensions, quelques réductions, telles que celle de la moitié des retenues sur les traitements à compter du 1[er] de ce mois, quelques-uns des amendements proposés dans l'autre Chambre. On y découvrirait peut-être aussi quelques dispositions purement réglementaires : mais, à cette époque de l'année, la censure doit moins s'attacher aux nuances de la rédaction dans la facture de la loi ; elles sont d'ailleurs plus difficiles à observer en matière de finance, les nuances qui marquent la limite respective du règlement et de la loi ; et leur inobservation offre aussi moins d'inconvénients dans une législation qui réclame, plus que toute autre, un intime accord entre les trois pouvoirs, tant sur les principes que sur les moyens d'exécution.

L'intention de ce titre est de présenter une nomenclature exacte de toutes les perceptions ; d'en renouveler en quelque sorte la sanction ; et une telle intention prévient toute critique : elle justifierait même la prolixité du texte.

Les branches principales des revenus de cette classe sont les droits d'enregistrement, les droits de douanes, les droits sur les boissons et sur la vente du tabac, les postes et les loteries, etc. Votre Commission se borne, cette année, à faire entendre de simples vœux pour quelques améliorations dans le système de ces taxes.

La modération de quelques-uns des droits d'enregistrement, de ceux surtout qui frappent les successions di-

rectes; qui se prélèvent sur la valeur de tout l'héritage, sans déduction de ses charges; qui, dans les transactions relatives à des prêts, aggravent le sort des emprunteurs en raison de ce que les conditions de l'emprunt leur sont déjà plus onéreuses, lui semble désirable; lorsque le but moral de l'enregistrement disparaît sous la fiscalité, les mutations deviennent rares, ou bien la loi est éludée; et il y a perte pour le fisc en même temps que danger pour les contractants. C'est plutôt le capital que le revenu que les droits d'enregistrement atteignent dans beaucoup de cas. Le plus grand inconvénient d'une taxe est d'atténuer la valeur capitale de la propriété; toute taxe finirait par succomber dans une telle attaque, et ce serait sur des ruines; la nature même de la taxe ne laisse ici de remède que dans la réduction du tarif; mais vous aurez remarqué avec satisfaction, Messieurs, que le soin de sa rectification entre dans les vues du ministère, et il ne serait peut-être pas imprudent d'espérer que, malgré ces modifications, l'utile régie de l'enregistrement, qui perçoit en outre le produit du timbre et des bois, obtiendrait encore des recouvrements supérieurs aux 183,694,000 fr. pour lesquels elle est comprise dans le budget de cette année; et nous ne pouvons qu'encourager cette louable intention du ministère.

La loi des douanes est une loi de réciprocité entre les peuples, une loi de sûreté et de garantie pour l'industrie de chaque pays contre les industries rivales, dont les hostilités survivent encore aux alliances politiques; et telle est la condition des sociétés humaines, que la réciprocité des rigueurs est quelquefois pour elles un remède nécessaire; la réciprocité, cette base des contrats et des traités durables, est la meilleure réponse à toutes les objections qui peuvent s'élever contre les lois prohibitives ou taxa-

tives de douanes ; c'est donc avec un caractère particulier que les droits de cette nature participent aux droits de consommation ; et les douanes qui, avec la triple enceinte de leurs préposés, se présentent d'abord comme un grand octroi circonférenciel, sont plutôt en effet un moyen d'équation qu'un moyen de perception ; et ce n'est qu'ainsi que peut se justifier une institution fiscale, qui, pour son seul salaire, prélève une si forte portion de ses produits. Il faut sans doute que le commerce interlope soit devenu bien progressif dans ses attaques pour que les douanes françaises aient été forcées de donner une telle progression à leurs moyens de résistance ; mais s'il était vrai, comme semblerait l'indiquer une défense si dispendieuse, que cette petite guerre eût au dehors son plan d'organisation en évidente activité, comme la France ne protége pas son commerce dans des agressions pareilles contre ses voisins, peut-être ne serait-il pas indigne de sa politique de renouveler auprès des gouvernements alliés les négociations de la diplomatie des anciens temps contre ce système régulier de contrebande, ces dépôts publics de marchandises dont l'usage local est prohibé dans les pays qui les recèlent, et dont l'invasion menace partout nos frontières.

Sans abuser de la comparaison des temps, nous croyons pouvoir rappeler qu'avant 1789 les douanes françaises réclamaient cette intervention comme un moyen d'économie pour elles. Nous nous abstenons de comparer les frais de régie d'alors et les frais actuels, et c'est parce que nous apprécions comme ils doivent l'être les éminents services que cette administration rend au commerce, que nous désirons que quelque réduction dans ses dépenses ajoute encore à leur mérite. Quelque grands que soient les services que les douanes rendent au commerce français, le princi-

pal mérite d'une telle protection sera toujours de n'être pas achetée trop cher

A l'égard de ses tarifs, nous remarquons avec regret leur sévérité envers quelques matières premières, même exotiques, comme les cotons. Ici aucun intérêt politique ne semble justifier la perception ; c'est un véritable impôt sur la consommation, et d'autant moins favorable que le consommateur doit, outre le taux primitif de la taxe, en rembourser les intérêts à toutes les manipulations intermédiaires ; or, dans ce dernier cas, le fisc n'obtient définitivement lui-même qu'une part dans le sacrifice qu'il a exigé.

Dans leur état actuel les droits de douanes, y compris ceux qui se perçoivent sur les sels, promettent au budget un revenu de 113,013,000 francs.

La plus considérable des contributions indirectes est la taxe sur les boissons ; elle a contre elle la défaveur attachée à cette investigation domiciliaire qu'on nomme *exercice ;* mais c'est par le moyen de l'exercice qu'en s'adressant en quelque sorte à la consommation de chaque jour, elle n'atteint le consommateur que dans son revenu ou son salaire journalier ; et la compensation est grande : ce qui est surtout digne de remarque, c'est qu'une perception contre laquelle la France presque tout entière s'était soulevée en 1789 se maintienne aujourd'hui plus productive, sans le secours de tribunaux spéciaux ; et qu'un mode de recouvrement auquel l'opinion publique était si défavorable doive à la nouvelle direction qu'il a reçue sa réconciliation avec elle.

L'administration qui régit les droits sur les boissons et plusieurs autres droits accessoires fait aussi valoir avec succès une branche de revenus non moins importante dans la fabrication et la vente exclusive du tabac ; elle a

sans doute besoin de plus de succès encore pour se faire absoudre d'exercer une sorte de monopole; elle paraît en mesure de les obtenir.

Si une régie qui perçoit par fractions journalières sur tous les points du royaume un revenu de 190 millions, présente une grande surface aux attaques, une recommandation non moins grande pour elle est dans l'importance de ses recouvrements, et dans la progression qu'ils doivent obtenir du seul maintien de leur ensemble. Un des priviléges des perceptions qui se mettent chaque jour en partage de tous les revenus, de tous les salaires, est de devenir avec le temps plus productives et plus supportables; elles suivent nécessairement la marche de la prospérité commune, puisqu'elles ont la consommation pour base; elles parviennent successivement à des procédés plus économiques et mieux appropriés aux mœurs publiques; et si, sous un gouvernement constitutionnel, elles paraisent plus efficacement protégées par la loi qui est alors l'expression de la volonté publique, elles obtiennent aussi plus de tolérance de la part des redevables mieux protégés eux-mêmes contre tout acte arbitraire de la part de leurs agents.

Toute perception peut ne pas être un impôt; et vous savez, Messieurs, que c'est ce qui distingue l'administration des postes; elle est utile aux finances sans doute, puisqu'elle recouvre annuellement 22,460,000 fr.; elle est plus utile encore au public.

Mais il est des perceptions, il est des contributions même volontaires qui sont pires que des impôts, parce qu'elles ne s'adressent qu'à des volontés nuisibles, qu'elles ne secondent que des penchants que l'intérêt de la société réprouve; et s'il est nécessaire de conserver les loteries parce qu'elles doivent produire un revenu de 15 millions,

vous regarderez peut-être cette ressource comme la plus fâcheuse nécessité de nos finances.

Enfin quelques produits divers parmi lesquels nous classons les salines de l'est, le restant des retenues sur les traitements, les profits sur la vente des poudres et salpêtres, les droits universitaires, complettent par une somme de 25,268,000 francs cette première division des revenus.

Et nous n'avons plus à vous entretenir que des contributions directes, et de quelques dispositions générales. Ici, sans vous arrêter devant quelques mesures d'ordre que contient ce second titre de la loi, et qui sont moins une prescription nouvelle qu'une application et une conséquence de la législation ancienne, telles que la passibilité de l'impôt pour toutes les propriétés particulières provenant du domaine de l'État, l'immunité de celles qui deviennent domaine de l'État ou de la Couronne, l'application plus régulière de la loi des patentes à diverses industries, nous nous hâtons de porter vos regards sur le bienfait des art. 14, 17 et 18. Vous y voyez, Messieurs, non-seulement que la carrière des sacrifices est fermée, mais que déjà une amélioration sensible, dans le sort des contribuables, ouvre l'avenir consolant que le gouvernement du roi prépare à la France.

La nouvelle loi prononce un dégrèvement de 15,545,150 francs sur la contribution foncière, et de 5,125,000 fr. sur celle des portes et fenêtres. Le dégrèvement total s'élève ainsi à 20,670,150 fr.; il équivaut à un cinquième, c'est-à-dire à 20 pour 100 sur la contribution des portes et fenêtres; il équivaudrait à 6 pour 100 sur la contribution foncière, telle qu'elle était fixée par le budget de 1818, si tous les départements y participaient dans une proportion égale : mais vous avez été souvent

frappés des plaintes, qui s'élevaient depuis longtemps contre les erreurs de la répartition primitive entre les départements; c'était à niveler ces inégalités que tendait l'immense entreprise du cadastre, qui, sans s'effrayer devant le grand but de justice qu'elle croyait pouvoir atteindre, ni de l'inévitable lenteur de sa marche, ni de la difficulté presque invincible de parvenir à une égalité absolue entre les masses par une peréquation parcellaire, espérait rétablir un jour l'équilibre, en reportant sur les départements moins imposés la surcharge dont se plaignaient les autres. Sans contester à un cadastre les services qu'il peut rendre, les esprits les plus éclairés sont aujourd'hui unanimes sur ce point, c'est que ce retour à l'égalité entre les départements, par la réduction de l'impôt pour les uns, et la réimposition à la charge des autres, présenterait à un gouvernement constitutionnel la plus grave des impossibilités, celle qui naît de l'injustice; que la seule manière d'être juste était de procéder par dégrèvements partiels et successifs, en donnant quelques préférences aux contrées dont la surcharge est notoirement la plus forte. Cependant tous les départements obtiennent, dès cette année, une remise de 5 centimes sur les 30 centimes temporaires de la contribution foncière; tous participent sur l'impôt des portes et fenêtres à une remise de 40 centimes, qui représentent le cinquième de cet impôt. Seulement dans ce premier bienfait d'un dégrèvement général, une part privilégiée est assignée aux départements qui, depuis longtemps, faisaient entendre de plus graves plaintes, et sans doute il vous paraîtra juste, comme à l'autre Chambre, qu'une indemnité moins restreinte devienne dès à présent le prix de leur patience et de leurs longues privations.

Trente-cinq départements ont l'initiative du dégrève-

ment sur le principal, et conséquemment sur les centimes corrélatifs de leur imposition foncière; ces départements sont ceux dans lesquels la charge de l'impôt s'élevait en principal au cinquième, au sixième et au septième du revenu présumé.

Ils sont divisés en deux classes; douze sont compris dans la première, ce sont ceux qui, d'après le revenu présumé, paient à l'impôt en principal de 16 pour 100 à 19 pour 100; vingt-trois autres sont désignés comme étant imposés en principal à raison de 14 et de 15 pour 100. Quelque soin qu'on ait pu apporter à l'impartition du dégrèvement entre les deux classes de ces départements, et les départements de la même classe, il était trop difficile avec l'incertitude de la première base (le revenu présumé), avec l'inégalité relative de la seconde qui présente pour une classe un écart de 16 à 19, de parvenir à une rectification, telle que le niveau proportionnel de l'impôt fût rétabli entre les copartageants; il était impossible, par exemple, que le département qui paie, en principal, 19 pour 100, et qui aura à prélever une part relative dans le fonds du dégrèvement, ne restât pas réellement plus chargé, que le département qui ne payait que 16 pour 100, et avait aussi obtenu sa part relative. Mais vous considérerez, Messieurs, qu'il n'est question que d'un allégement partiel et provisoire, qui précède les résultats d'une justice plus éclairée; le ministère les prépare; et votre commission ne vous propose aucun changement dans la répartition que présente l'état qui complète l'article 14.

Quant aux réductions que prononcent les articles 17 et 18, elles se composent d'aliquotes précises, de fractions proportionnellement uniformes pour chaque circonscription, et le ministère en a déjà fait opérer la déduction dans les états qui doivent être annexés aux articles 22 et 23.

L'art. 24 dit que *la perception continuera d'avoir lieu sur les rôles de* 1818, *jusqu'à ce que les rôles de l'exercice* 1819 *aient pu être terminés, et qu'il sera fait sur les nouveaux rôles un décompte comparatif des paiements effectués, et des dégrèvements et réductions prononcés par la loi.*

La première partie de cet article autorise sans doute les percepteurs à remplacer provisoirement les rôles de 1819 (dont on n'a pu jusqu'à présent que préparer les cadres sans en remplir les sommes) par les rôles de 1818, qui déjà depuis six mois sont admis à cette suppléance; mais s'il résulte de la nécessité non contestée du renouvellement annuel des rôles qu'ils ne sont légalement exécutoires que pour l'année dont ils portent le nom, ce qui peut seulement résulter de l'emprunt qui en est fait pour une seconde année, c'est que la loi permet de les employer, seulement à titre de renseignement autorisé, et sous toute la réserve des changements que cette loi a pu introduire dans le régime d'une année sur laquelle leur pouvoir ne s'exerce plus. Rien dans le texte du second paragraphe de l'art. 24 ne nous paraît contredire cette induction; ce paragraphe suppose la possibilité de décomptes comparatifs entre les paiements faits en 1819 d'après les rôles de 1818, et les dégrèvements applicables à 1819; comme dans son acception propre un décompte n'est que la balance d'un compte, cette expression même pourrait servir à prouver que dans le vœu de la loi, l'initiative du compte de dégrèvement pourrait être ouvert sur les rôles de 1818, sauf à le solder sur les rôles de 1819 quand ils auront reçu leur complément. Les rôles ne sont et ne peuvent être qu'une formule d'exécution; le texte d'une loi ne peut pas recommander une formule qui se mettrait en opposition ouverte avec ses principales pres-

criptions; la loi qui modifie les impôts pour 1819 n'emprunte donc les rôles de 1818 que pour qu'ils soient moyen et non pas obstacle aux dégrèvements qu'elle a ordonnés.

Votre commission, Messieurs, croit puiser dans les termes et dans l'esprit de la loi l'interprétation qu'elle vous soumet; et elle sait que si elle leur en donnait une autre, elle serait hautement désavouée par plusieurs nobles pairs dont l'opinion sur cette question a même prévenu la sienne.

La même loi qui assigne à 1819 un dégrèvement de 20 millions, faveur déjà arriérée pour les six premiers mois, peut-elle avoir voulu en ajourner le bienfait en 1820? Cette supposition ne peut pas être admise.

Y a-t-il obstacle dans les moyens d'exécution? La formule même de notre calcul rend applicable à tous les moments et à toutes les sommes un dégrèvement qui peut atteindre, par une fraction explicite, les plus faibles contributions, puisque sur la contribution foncière, par exemple, ce dégrèvement doit être d'environ 15 centimes pour douze départements; d'un peu plus de 10 centimes pour vingt-trois, uniformément de 5 centimes pour les autres. Sans doute quelques fractions de centimes resteront à régulariser; mais s'il n'y avait pas eu de régularisation à opérer, l'article 24 n'aurait pas parlé de *décomptes*.

L'article 34 déclare concussionnaire le percepteur de toute contribution qui ne serait pas autorisée ou maintenue par la loi. Les contributions de 1818 ne sont évidemment pas maintenues par la loi de 1819, puisqu'elle les soumet à une réduction de plus de 20 millions; et il ne serait pas plus juste de dire que l'autorisation provisoire de leur ancien taux résultera à leur égard de l'emploi des

rôles de 1818, puisque sur ces rôles mêmes elles peuvent n'être recouvrées que dans la nouvelle proportion qui leur est assignée.

Si un contribuable refusait de payer une autre contribution foncière que celle qui lui sera assignée par la loi nouvelle, est-il une autorité qui, placée entre le texte de cette loi et les rôles de 1818, pourrait le condamner? Cette question équivaut à celle-ci : un rôle de 1818 est-il plus exécutoire pour les impôts de 1819 que la loi même qui fixe les impôts de cette année?

On ne regarderait pas assurément comme reprochable le percepteur, qui, en employant le rôle de 1818, ne percevrait cependant la contribution de 1819 que dans la proportion prescrite. Mais son exemple seul ne condamnera-t-il pas tout percepteur qui ferait le contraire?

Nous ne nous permettons pas de mettre en question si la juste réduction qu'obtiennent tous les agents publics, de la moitié de la retenue, qu'ils subissaient sur leurs traitements, doit prendre sa date pour eux à compter du 1er de ce mois. Ce serait commettre une exaction à leur égard que de leur faire subir la retenue entière pendant les six derniers mois de cette année, sauf la restitution qui s'opérerait ensuite en leur faveur; n'y a-t-il pas au moins parité entre le droit des contribuables et celui des agents publics à la jouissance immédiate du bienfait d'une loi qui leur est commune?

Nous ne cherchions pas certes à multiplier, à prolonger ces réflexions, ces questions; elles sont nées dans le sein même de cette Chambre; nous n'avons pas dû les taire; mais s'il nous a suffi, Messieurs, de rapprocher ces pénibles doutes du texte de l'article 24 pour qu'ils fussent éclaircis, il vous suffira, sans doute, de les avoir exposés au ministère pour que vous ayez l'assurance que ses in-

structions seront conformes au vœu que vous puisez dans la loi qui vous occupe. Sans doute, à cette époque de l'année, un changement à introduire dans les rapports de trois ou quatre mille agents du recouvrement avec plusieurs millions de contribuables devra exiger quelque surcroît de soins ; mais l'impulsion qui partira du centre sera simple, puisqu'elle sera la même pour tous les points ; et les agents qui devront y obéir, obtenant des facilités de leur nombre même, retrouveront en ce cas et pour une meilleure cause la simultanéité de zèle qui a si rapidement improvisé dans d'autres temps des tarifs supplétifs des rôles. Certes, ce n'est pas la nation qui doit être punie des retards que des circonstances, indépendantes de toutes les volontés, ont apportés dans cette session à la discussion des lois de finances ; et punie par une consignation de 20,600,000 fr. pendant six mois.

Mais cette confiance est due au ministère ; il n'ajournera pas ainsi une mesure de justice qui doit appeler de nouvelles bénédictions sur le gouvernement du roi.

Il ne nous reste plus, Messieurs, qu'à vous entretenir de quelques autres dispositions qui complètent la loi.

Vous remarquerez :

1° Celle qui affecte au paiement de la dette publique et du fonds d'amortissement les produits de l'enregistrement, des bois, des douanes et des droits sur le sel, jusqu'à concurrence de 227,337,123 fr. ; renouvellement solennel de la spécialité du gage promis par le gouvernement aux créanciers de la dette publique et à l'établissement qui prépare l'extinction de cette dette, ainsi que de la déclaration qu'il a faite de regarder comme indisponible pour aucun autre emploi, la portion des revenus publics que réclament ces deux services (art. 29 et 30).

2° Celle qui restitue à la caisse des consignations et

dépôts les sommes de même origine et les fonds de retenues qu'avaient conservés les caisses du trésor (art. 33).

3° Celle enfin qui consacre un excédant d'environ 16,800,000 fr. que promettent les recettes du budget de cette année comparé à ses dépenses, à diminuer d'autant la dette flottante du trésor, antérieure au 1er avril 1814. Art. 32.

Tous les moyens d'ordre qui créent la confiance, besoin réciproque des gouvernants et des gouvernés, créent aussi l'économie, et déjà les symptômes s'en manifestent dans les marchés que renouvellent le ministère de l'intérieur pour les ponts et chaussées, celui de la guerre, et celui de la marine.

Un autre sujet de remarque vous est offert dans le titre qui règle les fonds des dépenses départementales ; les dépenses fixes et variables semblent augmentées d'un 34e, puisque la loi leur attribue dix-sept centimes et demi, au lieu de dix-sept centimes. Ici, Messieurs, la différence des chiffres n'en opère aucune dans la valeur réelle : le principal de la contribution étant réduit par l'effet du dégrèvement, la centième partie du capital atténué éprouve dans sa valeur une réduction proportionnelle, et la dépense à laquelle les centimes sont assignés restant la même, la proportion ne peut se rétablir que par l'augmentation de leur nombre.

Nous avons réservé pour le dernier article du compte que nous avions à vous rendre le titre V qui est ainsi conçu :

Le budget des recettes est FIXÉ *pour l'exercice* 1819 *à la somme totale de* 891,435,000 *fr. conformément à l'état D ci-annexé.*

Nous ne contestons pas l'exactitude arithmétique, ainsi nous n'aurions à relever dans un texte aussi concis qu'une

nuance de rédaction; mais celle qu'une ancienne routine a fait ici prévaloir dénature tellement le fait qu'elle veut exprimer, et il est si important en pareille matière que la clarté, la propriété de l'expression réponde à la précision du résultat qu'elle exposé, que ce qui ne serait ailleurs qu'une remarque grammaticale, prend, en ce cas, un autre caractère.

Dans l'acception exacte des mots, *fixer des recettes*, ce serait y mettre des limites, ce serait tracer une ligne que les recouvrements ne devraient pas franchir; telle n'a pu être l'intention de la loi, tel ne devrait pas être son langage.

Ce que peut faire un budget, c'est d'affecter sur les produits nécessairement éventuels des impôts, une somme déterminée à des dépenses également déterminées. Un budget fixe le maximum des dépenses parce que l'on peut les prévoir, surtout dans un système de finances, qui admet pour chaque budget six septièmes au moins de dépenses fixes; et parce que chaque ordonnateur, responsable de l'emploi des fonds dans leur application, l'est aussi de la proportion légale dans laquelle ils seront appliqués. Mais il n'est au pouvoir d'aucune loi de prévoir et d'arrêter la marche des consommations, des transactions, des expéditions commerciales, ni l'effet des tarifs qui les imposent; ce que peut faire seulement la loi, c'est d'attribuer aux dépenses qu'elle aura fixées une somme égale sur des impôts qui soient au moins susceptibles de les produire, en léguant à une autre loi le droit de disposer des excédants pour les dépenses d'une autre période. Nous ne croyons pas nous exagérer l'importance d'une rectification dans les termes, que nous ne proposons d'ailleurs que pour un autre temps; de simples recommandations sur la loi présente, appuyées de votre suffrage, peuvent ne pas être perdues pour la loi à venir.

Votre commission, Messieurs, aurait besoin de toute votre indulgence pour l'exposé si imparfait qu'elle vient de vous soumettre; mais cette indulgence, lors même qu'elle l'obtiendrait de vous, ne suffirait pas à sa conscience; et peut-être quelques scrupules s'élèvent-ils jusqu'aux vôtres lorsque vous êtes appelés, comme elle, après un examen si rapide, à prononcer sur des résolutions aussi importantes que celles qui prélèvent, sur le revenu des Français, un revenu public de plus de 891 millions. Vous n'aviez pas attendu sans doute la présentation qui vous a été faite par le ministère pour préparer, par vos méditations et vos recherches, le jugement que vous allez porter, mais la loi des impôts touche à trop d'intérêts, pour que vos commissaires se présentent avec la confiance de les avoir tous exactement pesés, dans un si court espace de temps. Quelque lumineuses que soient sur ces questions les discussions de l'autre chambre, elles vous laissent à remplir des devoirs égaux aux siens; et le dernier vœu que votre commission se permettrait d'exprimer serait que les lois de finances sur lesquelles la délibération de l'autre chambre doit précéder la vôtre, fussent en première ligne dans les communications officielles qui ouvrent chaque session.

C'est au surplus avec une vive reconnaissance envers le roi pour le bienfait du dégrèvement et avec l'opinion que la nouvelle loi n'impose à la France que des sacrifices nécessaires et plus supportables, que vos commissaires vous proposent à l'unanimité l'adoption de cette loi.

RAPPORT[1]

FAIT PAR LA COMMISSION DE SURVEILLANCE[2] DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT ET DE CELLE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, EN EXÉCUTION DES ARTICLES 114 ET 115 DE LA LOI DU 28 AVRIL 1816.

6 *mars* 1820.

MESSIEURS,

Une grande promesse a été faite par la loi du 28 avril 1816, lorsqu'elle a fait entrevoir à la France la perspective d'être affranchie de sa dette constituée, dans une période que tous les calculs pouvaient déjà mesurer, à côté des accroissements qu'apportait à cette dette la nécessité de pourvoir à un affranchissement plus urgent encore.

Cette promesse est placée sous votre garantie spéciale ; elle est une des bases du contrat du trésor royal avec ses

1. La surveillance de la caisse d'amortissement instituée par la loi du 28 avril 1816 est confiée à une commission présidée par un pair de France, nommé par le roi, sur une liste de trois candidats présentés par la Chambre des pairs. Cette commission se renouvelle tous les trois ans.

Nommé président en 1820, j'ai rempli cette fonction pendant douze années. Je ne reproduis ici que le premier de mes rapports annuels. Les rapports subséquents ne renferment (sauf quelques variations dans les comptes) aucune circonstance ou observation digne de fixer l'attention.

2. Cette commission est composée de MM. le comte Mollien, pair de France, président ; Ternaux, membre de la Chambre des députés ; le baron Jard-Panvillier, président de la Cour des comptes ; Lafitte, gouverneur provisoire de la Banque de France, et Odier, président électif de la Chambre de commerce de Paris.

nouveaux créanciers, et sa première exécution a commencé avec la loi même qui la consacrait. Un système plus régulier et plus efficace d'extinction de la dette publique s'est introduit sous le gouvernement du roi, au moment même où la France était condamnée au besoin de nouveaux emprunts. On a reconnu enfin que des combinaisons d'emprunt et des combinaisons de remboursement pouvaient être non-seulement simultanées, mais même auxiliaires les unes des autres. Des achats de rentes régulièrement faits chaque jour sur le marché public, au prix fixé par le concours des créanciers eux-mêmes, ont commencé le remboursement de la dette, aux époques où des emprunts progressifs allaient en tripler le volume. On a vu le crédit improviser des ressources aussi extraordinaires que les exigences qui les appelaient, et en même temps une sage prévoyance en faveur des générations futures, déterminer et circonscrire en quelque sorte l'espace de temps dans lequel une partie de la génération présente verrait elle-même s'effacer la trace de ses sacrifices.

C'est parce que la garantie spéciale de ce nouvel ordre repose aujourd'hui sur les deux Chambres, que la loi les a appelées à participer à sa surveillance par des commissaires pris dans leur sein.

La commission qui l'exerce remplit donc le plus important de ses devoirs, lorsqu'elle vient vous exposer comment l'amortissement a satisfait aux siens; et quoiqu'on puisse dire qu'il n'est encore qu'à sa quatrième année d'efforts réels, vous nous pardonnerez, Messieurs, de suspendre vos délibérations plus graves, pour appeler un moment vos regards sur les premiers pas de son enfance.

En 1816, l'amortissement n'avait pu disposer que d'un capital de 20,439,724 fr. 42 c. Les rachats qu'il a opérés ne se sont élevés qu'à 1,782,765 fr. de rente.

Mais, en 1817, déjà une dotation plus large avait mis l'amortissement en état de racheter 3,322,114 fr. de rente. par l'emploi du capital de 43,084,946 fr. 66 c.

En 1818, la somme disponible pour l'amortissement s'est encore accrue du produit de quelques ventes de bois. 51,832,333 fr. 85 c. employés en rachats, ont acquis à l'amortissement une somme de 3,675,642 fr. en nouvelles rentes.

Enfin, dans l'année qui vient d'expirer, l'amortissement a pu disposer d'une somme de 67,094,882 fr., et les rentes dont il a opéré le rachat, depuis le 1er janvier jusqu'au 31 décembre 1819, se sont élevées à 4,854,776 fr.

Ainsi en y comprenant 1,782,765 fr. qu'il s'était appropriés dans les premières années du siècle, l'amortissement avait acquis à la fin de la quatrième année de sa renaissance 13,635,297 fr. de rentes inscrites sous son nom, et revêtues de tous les caractères d'inaliénabilité que la loi a imprimés à de telles rentes. Le taux commun de ces divers achats n'a varié que de 57 fr. 33 c. à 70 fr. 51 c. pour chaque somme de 5 fr. de rentes. La moyenne proportionnelle des achats de 1819 est inférieure à ce dernier terme ; elle se trouve fixée à 69 fr. 10 c. ainsi que le constate la série des bordereaux, déposés chaque jour de bourse. Car c'est chaque jour que l'amortissement intervient au marché public des rentes, comme un acheteur en permanence. Là, dans le tourbillon des spéculations aléatoires, il conserve un mouvement régulier, qui laisse aux spéculations privées toute leur indépendance, comme il reste lui-même indépendant de chacune d'elles. Il se borne à tracer la ligne que doit préférer la saine méthode des transactions de bourse. Il mesure ses achats quotidiens sur ses ressources quotidiennement disponibles ; la principale de ses ressources se compose de sa dotation annuelle de 40 millions ;

et par un judicieux accord avec le ministère des finances, le paiement en est divisé par fractions égales sur chaque jour de bourse. Aux 125 mille fr. par jour dont l'amortissement dispose à ce titre, viennent se joindre, et dans une proportion moins symétrique, sans doute, 1° vers l'échéance de chaque semestre, le paiement des rentes rachetées; 2° le produit des bois vendus pour le compte de l'amortissement; mais ces deux recouvrements accessoires se combinent aussi de telle manière que leur emploi n'est lui-même que successif, et ne peut jamais opérer dans le cours des 5 pour 100 ces écarts également regrettables dans les profits pour les uns et les pertes pour les autres, qu'ils pourraient introduire sur un marché déjà trop fécond en hasards.

Dans le cours de 1819, les 67,094,882 fr. employés par l'amortissement se sont composés :

	fr.	c.
1° Du prélèvement annuel de 40 millions, qui lui est attribué depuis 1817 sur les fonds du trésor royal, ci.	40,000,000	
2° Du produit des rentes acquises avant le 22 septembre 1819, ci. .	10,991,172	
3° Des recouvrements réalisés dans la même année sur les ventes de bois ci	16,103,710	
Dans les trois années précédentes, les fonds mis à la disposition de l'amortissement s'étaient élevés à. .	115,357,004	93
C'est avec ces sommes réunies, composant celle de	183,451,886	93

que l'amortissement est parvenu à posséder 13,635,297 fr. de rentes, qui représentent en effet, dans les

engagements du trésor royal, un capital de.	272,705,940
C'est donc avec un profit réel de	90,254,053 07

pour l'État, que l'amortissement s'est substitué aux propriétaires primitifs de cette rente, de 13,635,297, puisqu'il a définitivement, et par un capital inférieur de près d'un tiers, libéré la trésorerie du capital dont cette rente la constituait débitrice.

L'économie que présente un tel mode de libération ne doit alarmer aucun scrupule. Si l'on compare le taux des rachats à celui des derniers emprunts, on voit que l'amortissement a remboursé en effet, pour chaque portion de rente, une somme plus forte que celle que le trésor royal avait reçue des créanciers primitifs, et l'on doit considérer en outre que l'amortissement ne rembourse que le créancier qui veut cesser de l'être; que le remboursement n'a lieu qu'à l'époque fixée par le créancier lui même, et au taux réglé sur le marché public par le concours de ses pairs.

Mais une autre question peut être faite. Les sacrifices, dont un amortissement permanent exige le surcroît, et toujours à des époques où les ressources ordinaires d'un État ne suffisent déjà plus à ses charges, sont-ils en effet compensés par les services que l'amortissement peut rendre? Cette objection serait au moins tardive dans un pays où la simultanéité d'une telle institution avec des emprunts nouveaux, a indivisiblement confondu, en quelque sorte, la dotation même de l'amortissement et son action constante avec les autres gages donnés aux prêteurs. Mais pour la résoudre, Messieurs, sous le rapport dont vous nous permettez de vous occuper, il faudrait substituer un autre calcul à celui qui vient de vous présenter une dépense de 182,451,886 fr. 93 cent. pour le rachat d'une rente de

13,635,297 fr. En effet, 1° on devrait en déduire le montant des rentes successivement acquises par l'amortissement depuis sa création ; car, si elles ont progressivement augmenté le capital employé à ses achats, c'est du moins sans accroître les charges de l'État, puisque, si l'amortissement n'existait pas, la trésorerie paierait à d'autres créanciers les rentes dont il est devenu titulaire ; 2° sur les bois que l'amortissement a fait vendre, le trésor royal n'a sacrifié que la jouissance du revenu qu'il retirait de ces bois : ainsi, pour racheter, par l'intermédiaire de l'amortissement, 13,635,297 fr. de rentes, représentant dans sa dette un capital de 272,705,940 fr., le trésor n'a effectivement augmenté ses déboursés que d'une somme de 140,000,000 fr., à laquelle le calcul le plus rigoureux ne pourrait ajouter que quelques pertes d'intérêt, et celle du seul revenu de cinquante-six mille hectares de bois pendant environ deux années.

Nous rappelons encore que nous ne présentons que les résultats d'un court espace d'années ; et dans une telle période l'amortissement peut à peine offrir quelques symptômes de la puissance de ses effets. Comme dans sa lutte avec la dette publique, ses moyens d'attaque contre elle croissent en raison de la décroissance qu'il lui fait subir, le double principe sur lequel repose sa progression lui donne avec le temps un élan qui étonnerait la pensée, si l'arithmétique ne marchait pas chaque jour à sa suite, pour mesurer chaque espace qu'il parcourt, et marquer chaque but qu'il atteint ; et si d'ailleurs la théorie de l'amortissement n'était pas aujourd'hui assez répandue pour n'être plus un mystère. Aussi n'est-ce que pour épargner le détail des calculs à ceux qui voudraient apprécier ses développements graduels dans un avenir plus étendu que nous ajouterons que si, seulement pendant une série de dix an-

nées, l'amortissement français continuait de disposer des ressources dont il a profité en 1819, il aurait, en 1829, absorbé 78,192,227 fr. de rentes, dans l'hypothèse même, plus désirable peut-être que probable, où, par une hausse successive, les 5 pour 100 auraient, en 1825, atteint le pair de 100 fr. pour 5 fr. de rentes, et s'y maintiendraient les années suivantes. Et, dans un des tableaux que nous vous soumettons à la suite de ce rapport, la possibilité d'un tel avenir est aussi bien garantie pour l'amortissement que l'exactitude et la régularité de ses opérations consommées en 1819 sont démontrées par les autres. Le respect que la Commission doit à vos moments lui interdit de reproduire avec détails des résultats déjà mis sous vos yeux, sur la vente des bois affectés à l'amortissement.

Par un paragraphe de son exposé des voies et moyens du budgt de 1820, M. le ministre des finances vous a fait connaître dans quelle mesure et avec quelle réserve il avait été disposé d'une portion de cent cinquante mille hectares de bois dont les lois ont ordonné la vente au profit de l'amortissement, additionnellement à sa dotation annuelle de 40 millions. D'après la loi du 25 mars 1817, cette aliénation ne doit être consommée que dans un espace de six années; et vous avez pu juger, Messieurs, que le Directeur-général de l'amortissement avait respecté cette limite dans les adjudications qu'il a provoquées, puisque les ventes qui ont eu lieu jusqu'à ce jour ne s'élèvent qu'à cinquante-cinq mille neuf cent quatre-vingt-douze hectares, sur des propositions d'achats faites pour plus de quatre-vingt-huit mille hectares.

Ces cinquante-cinq mille neuf cent quatre vingt-douze hectares avaient été estimés par les agents forestiers, 32,814,354 fr. Les adjudications en ont porté le prix à 37,564,730 fr. 84 centimes.

Sur cette somme, celle de 23,009,498 fr. 10 c. a seulement a été recouvrée jusqu'à ce jour, parce que les acquéreurs sont admis à diviser leur paiement sur un espace de trente mois ; et ceux qui ont usé de ce délai sont encore débiteurs de 14,555,232 fr. 74 c.

Si, comme vous l'a exposé M. le ministre des finances, les quatre-vingt-quatorze mille huit hectares, qui restent à vendre, obtiennent le même prix que les cinquante-cinq mille neuf cent quatre-vingt-douze déjà vendus, le fonds d'amortissement se trouvera accru d'environ 63 millions; mais le vœu de la loi de 1817, qui a voulu fortifier les premières années de l'amortisment du produit d'une vente de cent cinquante mille hectares de bois, pourrait ne pas être rempli; car, d'après l'exemple donné, il resterait près de 25 millions à recevoir encore en 1824, si la vente des quatre-vingt-quatorze mille huit hectares ne devait se consommer qu'en quatre années.

Ce qui paraît surtout devoir recommander à votre confiance la direction qu'ont reçue ces ventes, à une époque où la valeur vénale des bois éprouvait partout une dépression sensible, c'est qu'elle n'a presque pas influé sur le taux moyen des adjudications provoquées par la caisse d'amortissement. Les premières, qui ont dû profiter du prix de faveur, auquel se résignent les convenances particulières, présentent un taux commun de 785 fr. par hectare : les dernières se sont encore maintenues au taux de 670 fr. par hectare.

Si, à la fin de 1823, cette caisse a aliéné cent cinquante mille hectares, elle n'aura pas disposé des trois vingt-cinquièmes des un million deux cent soixante-deux mille sept cent quatre-vingt-neuf hectares qui composent les forêts de l'État, et ce n'est pas aux ventes qu'elle a fait faire que la diminution du revenu des bois particuliers

peut être attribuée, car elle en aurait subi les premiers effets, et le prix de ses ventes a excédé de près d'un sixième l'estimation non suspecte des agents forestiers. C'est seulement pour les bois de cinq cents hectares et au-dessous, pour ceux qui présentaient un produit plus incertain et une conservation plus difficile, qu'elle a cherché des acquéreurs dans chaque département : et les grandes masses de forêts restent intactes.

L'administration dont nous avons l'honneur de vous présenter le compte ne borne pas ses fonctions aux seules opérations de l'amortissement, proprement dit ; à la direction constante de son action sur la dette publique, au recouvrement et à l'impartition journalière des fonds qui composent sa dotation ; vous savez que, par une sorte d'analogie, la loi lui a confié diverses autres attributions d'intérêt public, qui, bien que distinctes de sa destination principale, s'en rapprochent cependant par cette tendance concentrique que conservent entre eux tous les éléments de la confiance publique et du crédit.

Sous ce second rapport, elle est constituée gardienne de toutes les consignations judiciaires ou conventionnelles ; elle est dépositaire des prélèvements que la plupart des agents publics se sont imposés sur leurs traitements, pour s'assurer, par leurs propres épargnes, des pensions de retraite ; elle se charge des paiements et des recouvrements auxquels ont à pourvoir, dans les départements, divers établissements qui n'ont pas comme elle des rapports nécessaires avec les comptables du trésor royal, sur les lieux ; souvent des dépôts volontaires lui sont offerts. De tels témoignages d'une confiance libre sont pour elle l'honorable expression de l'opinion publique ; ils sont même un hommage pour le législateur à qui cette institution est due, en même temps que ce nom-

breux concours d'intérêts privés multiplie sur la régularité de sa gestion les moyens de surveillance.

Et cette partie accessoire de ses services est loin de lui être onéreuse. Elle doit des intérêts sur le montant des consignations et des autres capitaux qui lui sont confiés. Elle trouve dans leur placement des profits supérieurs.

Il est superflu de dire qu'il n'est aucun de ces placements qui ne soit dirigé dans l'intérêt du crédit public. Et telle était la situation de la caisse des dépôts et consignations au 31 décembre dernier : son passif, c'est-à-dire le montant des sommes qu'elle serait dans le cas de rembourser si sa liquidation devait être immédiate, était

de.	28,782,535 fr.	33 c.
Son actif présente une somme de valeurs de.	33,438,839	69
Et conséquemment un excédant en bénéfice de.	4,656,304	36

La première partie des bénéfices a été réalisée par une somme de 1,829,854 fr. 86 c., sur laquelle 1,713,847 fr. 94 c. ont été employés à l'achat de cent vingt mille fr. de rentes en cinq pour cent, dont la caisse des dépôts et consignations est nominalement propriétaire.

La seconde partie, qui est de 2,826,449 fr. 50 c. se compose de la différence entre le prix auquel la caisse a acheté des reconnaissances de liquidation, et la pleine valeur que la loi leur assure aux époques fixées pour le remboursement. Comme aucune circonstance probable ne peut mettre la caisse des dépôts et consignations dans le cas de disposer de ces effets publics avant leur échéance, elle a été fondée à prendre leur valeur légale pour base de l'estimation qu'elle leur donne.

Et, lorsque nous ne portons les bénéfices qu'elle a ob-

tenus qu'à la somme de 4,656,304 fr. 36 c., nous ne devons pas oublier de dire que c'est déduction faite de tous les frais administratifs, de tous ceux qu'exige une correspondance étendue, une comptabilité très-compliquée, qu'ils ont atteint ce résultat.

C'est même sur les profits de la caisse des dépôts et consignations que sont prélevées toutes les dépenses de l'amortissement, malgré la division des deux services et de leurs écritures respectives. Tel est le scrupule des dépositaires de la dotation de l'amortissement, et leur respect pour sa destination, qu'ils s'abstiennent d'en distraire même les salaires les plus légitimes.

Tel est aussi le bon ordre de la comptabilité qui régit les deux caisses, que les comptes si nombreux, auxquels donne ouverture la multiplicité de leurs opérations, sont constamment à jour ; et il n'est pas d'époque dans l'année, où des résultats semblables à ceux que nous vous soumettons ne pussent être extraits des mêmes comptes, au moment même d'une vérification imprévue.

C'est là l'heureux effet d'une méthode d'écritures qui, appliquée avec intelligence, saisit immédiatement tous les faits qu'elle doit définir; les décrit en quelque sorte en leur présence, divise et classe chacun d'eux dans l'ordre qui lui est propre; poursuit toutes les valeurs sous leurs diverses formes; soumet chacune de leurs modifications à une analyse spéciale; parvient cependant, en généralisant tous les faits homogènes, à simplifier les résultats, et à prouver leur exactitude par une sorte de débat qui naît du rapport même de tous les comptes entre eux, et dans lequel chacun d'eux réclame et défend sa proportion relative. Comme aucun fait ne reste isolé; comme en prenant son rang dans un compte nouveau il laisse son origine et sa trace dans un ou plusieurs autres comptes; comme cha-

que compte reste en état d'enquête vis-à-vis de celui dont il a reçu ou auquel il a fait quelque transmission, le mécanisme des comptes lui-même munit chacun d'eux du moyen d'appeler à son appui la solidarité des autres. Les divers comptes se soldent séparément, au moyen d'une équation qui constate s'il y a différence entre ce que chaque compte a reçu et ce qu'il a transmis. Ces différences, recueillies et balancées dans un compte collectif qu'on nomme le bilan, viennent à leur tour y chercher l'équation définitive; et, dans la pondération des divers intérêts qu'embrasse une grande comptabilité, le bilan fait l'office de cet instrument qui sert à déterminer la pesanteur des corps, et qui en a prouvé l'égalité quand ses deux plateaux gardent l'équilibre.

La Commission actuelle, presque entièrement renouvelée depuis quelques mois, profite, pour l'exercice de sa surveillance, de ces heureuses combinaisons dont l'initiative ne lui appartient pas : son devoir est donc d'en reporter l'honneur auprès de vous, aux commissaires qui l'ont précédée. ainsi qu'aux administrateurs qui ont si dignement rempli les intentions du roi et les vôtres.

Le compte que nous venons de vous rendre, Messieurs, ne pouvait et ne devait être que le résumé des actes qui constatent la fidélité du trésor royal envers le nouveau créancier que la loi lui a donné sous le nom d'*amortissement*, et celle de l'amortissement lui-même envers les créanciers de la dette publique. Si maintenant la masse de fortunes particulières, qui se sont librement associées à la fortune de l'État, se trouve plus spécialement placée sous la garantie de toutes les autres propriétés, l'amortissement ne marche pas moins vers l'allègement de la charge des contribuables, que vers l'extinction de la dette; et la réduction progressive qu'il lui fait subir peut donner la me-

sure de celle qui deviendra un jour possible sur les impôts, suivant le vœu du roi et des chambres ; mais c'est à vos méditations que sont réservés ces derniers intérêts d'un ordre supérieur.

Nous avons tâché de remplir auprès de vous le devoir que nous ont imposé les articles 114 et 115 de la loi du 28 avril 1816. Nous vous prions de nous en accorder acte.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF A LA RÉPARTITION DE LA RÉSERVE APPARTENANT AUX ACTIONNAIRES DE LA BANQUE DE FRANCE.

25 *mai* 1820.

MESSIEURS,

La Banque d'escompte établie dans cette capitale se recommande par vingt années de services rendus au commerce.

Son institution date d'une époque qui apportait avec elle l'héritage de dix années de désordres dans la plupart des transactions. Le taux de l'intérêt des prêts suivait alors les écarts de cette foule de spéculations rivales qui cherchaient des emprunts. Il était effréné comme elles.

Sans doute ils ont bien mérité du commerce ceux qui, dans cet état de crise, se réunirent pour fonder un établissement qui tendait à ramener la régularité dans les engagements, par les conditions qu'il imposait à ses secours.

Et en échange du service que les fondateurs de la Banque devaient rendre par la modération du taux de ses escomptes, c'était sans doute aussi pour eux un assez

1. Cette commission était composée de MM. le comte de Villemanzy, le duc de Lévis, le comte Lecouteulx de Canteleu, le marquis d'Aguesseau et le comte Mollien.

beau privilége que celui de faire admettre leurs simples promesses de paiement concurremment avec la monnaie réelle ; de pouvoir tripler ainsi, sans frais, leur première mise de fonds ; de s'assurer des bénéfices supérieurs à ceux des escompteurs les plus avides, et cependant des bénéfices certains, légitimes, honorables, et, puisqu'il faut tout dire, d'être mieux placés pour participer en même temps, s'ils en avaient le désir, au mérite des prêts et à l'économie des emprunts. Mais peut-être en 1800 les notions sur les banques n'étaient-elles pas encore assez fixées pour qu'on parvînt, dès le principe, à maintenir ces divers intérêts dans la limite propre à chacun d'eux. On s'agitait alors, sur cette question comme sur tant d'autres, entre des essais hasardés et des traditions incomplètes.

Les premiers statuts n'avaient demandé aux actionnaires qu'un capital de 30 millions divisé en trente mille actions. Trois ans après, une loi avait élevé ce capital à 45 millions ; et une nouvelle période de trois années était à peine écoulée, que cette seconde fixation avait été portée à quatre-vingt-dix mille actions, le capital à 90 millions, dans la fausse opinion qu'une Banque pouvait agrandir la sphère de son activité, en appelant ses actionnaires à déposer un plus fort capital dans ses caisses. On oubliait que le privilége d'une banque d'escompte consiste surtout à créer ses moyens d'escompte en dehors du capital fourni par ses actionnaires, et que cette mise de fonds n'est en quelque sorte qu'un dépôt qui sert de garantie additionnelle et supplétive à ses billets, déjà garantis par une somme égale d'effets de commerce qu'elle a reçus en échange.

Votre commission, Messieurs, en s'abstenant de censures inutiles, croit cependant devoir vous faire remarquer que le même gouvernement sous lequel étaient intervenues

les deux lois qui, dans l'espace de six années, avaient élevé les actions de la Banque de trente mille à quarante-cinq mille, et de quarante-cinq mille à quatre-vingt-dix mille, avait ensuite tacitement permis à cet établissement de racheter une partie de ses actions; de modérer conséquemment l'exagération d'un capital superflu; et c'est ce qui explique pourquoi le nombre actuel des actions de la Banque en circulation se trouve réduit de quatre-vingt-dix mille à soixante-sept mille neuf cents.

Mais l'impulsion peu réfléchie, donnée à la Banque vers l'accroissement progressif de la mise de fonds de ses actionnaires, ne s'était pas bornée au triplement des actions primitives. La loi de 1803, faiblement modifiée par celle de 1806, avait encore voulu corroborer ce capital par une retenue sur le dividende, dont le montant devait successivement grossir ce capital lui-même.

C'est une partie de cette retenue, Messieurs, que le ministère vous propose d'affranchir d'une espèce de captivité indéfinie. Cet affranchissement est sollicité par les nombreuses familles entre lesquelles se divise aujourd'hui la possession des actions de la Banque. Dès 1814, la sollicitude du gouvernement du roi s'était étendue sur elles. Leurs réclamations vous ont été soumises; le projet de loi qui vous est présenté ne fait que reproduire, selon sa plus simple expression, le vœu que le gouvernement a manifesté deux fois dans sa justice pour elles, qui deux fois aussi avait été accueilli par la vôtre, et le retard de son accomplissement semble le recommander d'autant plus auprès de vous.

Le texte du projet de loi trace le cercle dans lequel devait se renfermer la commission que vous avez chargée de vous en rendre compte. Une seule question a dû l'occuper, celle de savoir si le rappel des actionnaires à l'exercice de

leurs droits sur des bénéfices acquis laisserait en pleine sécurité des intérêts qui dominent ceux des actionnaires eux-mêmes. Le moment n'est pas encore venu pour cette chambre d'examiner si quelques autres modifications pourraient être désirables dans la législation générale de la Banque; le gouvernement réserve pour la session prochaine les propositions qui pourront vous être faites sur ce second intérêt, et la situation actuelle de la Banque écarte d'un tel ajournement toute apparence de défaveur. Vous ne renoncerez pas, Messieurs, à introduire dans son régime quelques améliorations, s'il en est susceptible; mais à une époque où ce grand établissement reçoit tant de témoignages de la confiance publique, il est permis de croire que les perfectionnements qui seraient encore jugés possibles peuvent du moins ne pas être réclamés au premier degré d'urgence.

Ce qui est éminemment urgent, c'est de ne pas laisser plus longtemps incertaines dans leur destination, stériles dans leur emploi, des retenues qui semblent dénaturer la spécialité propre de tout dividende, et donner à une partie des revenus, sur lesquels ont dû compter les actionnaires, un caractère d'immeubles; c'est de dégager la Banque, à leur égard, des liens d'une espèce d'atermoiement légal, inconciliable avec son institution, avec ses devoirs, avec ses habitudes envers tous ses créanciers.

Quels qu'aient pu être les motifs de la disposition qui suspendait, pour les actionnaires de la Banque, la jouissance d'une partie des bénéfices qui leur étaient acquis pour les capitaliser dans ses caisses, quelque louables que puissent être, dans beaucoup de cas, les cumulations d'épargnes annuelles, leur première condition doit être d'avoir un terme et un but. Rien n'est plus opposé à la prévoyance que le vague, comme rien n'est plus contraire à la pro-

priété que l'incertitude; rien aussi ne serait moins propre à encourager cette tendance, si désirable des citoyens de toutes les classes, vers l'économie qui prépare un meilleur avenir, que l'exemple d'une grande association qui ne serait parvenue, en prolongeant indéfiniment ses épargnes, qu'à se créer des privations sans limites.

Mais ce qu'il n'est pas permis de perdre de vue, c'est que, parmi les divers créanciers d'une banque, ses actionnaires n'occupent qu'un rang secondaire.

Un privilége de premier ordre appartient à une autre classe de créanciers, qui se compose des porteurs de tous les billets qu'elle a émis, de tous les propriétaires des fonds qui lui sont confiés sous le titre de dépôts ou de comptes courants.

Aucun prélèvement sur les capitaux d'une banque ne peut être légitime pour ses actionnaires qu'au delà des sommes ou des valeurs qui représentent sa dette envers les uns et les autres.

Il faut que ce gage soit complétement intègre pour que les actionnaires aient l'assurance de conserver intègre pour eux-mêmes la mise de fonds qu'ils ont apportée, et obtiennent le droit de se distribuer les profits de leur entreprise.

Et cette condition perd son apparence d'austérité, quand on considère qu'elle n'est pas moins facile à remplir qu'elle est nécessaire.

D'un côté, comme une banque telle que celle qui est établie à Paris n'émet jamais ses billets qu'en retour d'effets négociables, de lettres de change à court terme, sur lesquels elle a prélevé son profit d'escompte, la totalité de ses billets émis est constamment balancée par la présence même des valeurs qui ont provoqué leur émission, des espèces qu'ont produites leur remboursement successif, ou

de celles qui lui ont été versées en échange de ses billets.

Et comme, d'un autre côté, une banque ne dispose jamais des sommes qu'elle a reçues en compte courant, que que pour le compte et par l'ordre de leurs propriétaires, elle est toujours en mesure de les rendre, dans la forme même sous laquelle elles lui ont été confiées.

Ainsi, dans la manœuvre d'une banque d'escompte, et qui n'escompte en effet que des valeurs régulièrement escomptables, la part des porteurs de billets se trouve toujours faite, indépendamment de la mise de fonds des actionnaires et mêmes des bénéfices auxquels ils ont droit, proportionnellement à cette mise, et au nombre d'actions que possède chacun d'eux.

Et si vous croyez, Messieurs, devoir faire dépendre l'adoption de la loi sur laquelle vous devez prononcer, de la certitude que la Banque n'est pas moins en règle vis-à-vis de ceux de ses créanciers que nous plaçons en première ligne, que vis-à-vis de ses actionnaires qu'elle n'appelle qu'à la distribution d'une portion de la retenue faite sur leurs bénéfices annuels, il nous suffira, pour prévenir tout scrupule sur ce double résultat, de vous présenter un simple aperçu de la situation de la Banque : cette situation n'est et ne peut être un mystère pour personne. La notoriété des comptes de la Banque est la sauvegarde de son crédit, comme la garantie du public. Ils peuvent être consultés chaque jour, puisque, malgré leur mobilité, ils sont comparés entre eux et balancés tous les jours : règle indispensable dans un tel établissement ; règle heureusement applicable partout où un grand intérêt d'ordre s'attache à de grands mouvements de fonds.

La dette totale de la Banque envers les porteurs de ses billets, et envers les propriétaires des fonds en compte courant, s'élevait, au 5 de ce mois,

Pour les premiers à.	158,751,000 fr.
Pour les seconds à.	56,887,132
Total.	215,638,132

La Banque possédait le même jour, en moyens de paiement immédiats, aussi disponibles que peuvent l'être des espèces, des matières d'or et d'argent. . . . . . 223.622,594 fr.

Le montant de son portefeuille composé de valeurs qui échoient chaque jour, dans un espace de quatre-vingt-dix jours au plus, s'élevait à . . . . 58,000,000 fr.

Total. . . . . 281,622,594 fr.

Ainsi, en supposant qu'il fût possible qu'il ne restât pas un seul billet en émission, que la Banque se fût libérée envers leurs porteurs et envers tous les propriétaires de comptes courants, qu'en un mot elle fût complétement acquittée envers ses créanciers privilégiés, leur part étant ainsi faite, il resterait d'abord à la Banque, sur ses moyens de paiements actuellement libres, pour commencer la part des actionnaires. . . . . 65,984,462 fr.

Elle y ajouterait,

La valeur des rentes qu'elle possède

Report. . .	65,984,462 fr.
sur l'État, celle du grand immeuble dont elle est propriétaire : deux objets dont le capital est évalué sur ses livres à un peu plus de.	37,000,000
Elle réaliserait donc au profit de ses actionnaires une autre somme de près de.	102,984,462 fr.

Et la répartition de cette somme entre les soixante-sept mille neuf cents actions qui restent maintenant dans la circulation assurerait à chacune d'elles un remboursement au moins égal à leur valeur vénale sur la place[1].

Rien n'est idéal dans cet aperçu, si ce n'est l'hypothèse inadmissible de l'extinction totale des billets et de la liquidation de la Banque ; mais pour qu'une banque ne soit jamais dans la nécessité de se liquider, il faut qu'elle se maintienne toujours en mesure de l'être. Le véritable crédit n'admet pas d'illusions, et l'opinion ne soutient que celui qui est soutenu lui-même par le parfait équilibre d'un actif et d'un passif aussi réels l'un que l'autre.

Tel est, Messieurs, l'état actuel de la Banque ; il donne la mesure des sûretés qu'elle offre ; il prouve que les divers intérêts, dont elle répond, jouissent tous d'une garantie complète, et chacun d'eux de sa garantie spéciale. Vingt années d'épreuves, et d'épreuves de plus d'un genre, ont marqué les limites qu'elle doit garder. Ses devoirs sont bien définis ; ils sont connus du public comme de ses ad-

1. Chaque action n'est inscrite sur les registres de la Banque que pour sa valeur primitive de mille francs : l'excédant se compose donc principalement des retenues accumulées sur les dividendes ; or la distribution proposée n'absorbera qu'environ trois huitièmes de cet excédant.

ministrateurs; les principes qui doivent la régir sont mieux que dans les statuts et dans les lois, ils sont maintenant dans les habitudes; ses moindres infractions seraient révélées par des symptômes sur lesquels il n'est plus permis de se méprendre : et l'on pourrait presque dire aujourd'hui de la banque, qu'il ne peut plus exister de risques ni par elle, ni pour elle.

Destinée à être un centre d'activité pour tous les capitaux qui entrent dans son orbite, elle manque peut-être à son but et à son titre, lorsqu'elle est forcée, comme à cette époque, d'en garder une grande masse en état d'inertie. Mais elle est justifiée parce qu'elle obéit au vœu des propriétaires de cette partie des fonds qu'elle administre.

Elle serait doublement en contradition avec elle-même, si elle retenait dans le même état d'autres fonds que d'autres propriétaires réclament.

Et la nature même de ces derniers fonds semble rendre encore moins tolérable pour eux le régime qu'ils subissent depuis dix-sept ans; car ils se composent d'arrérages de dividendes *capitalisés* jusqu'à présent chaque année, et c'est un mode de capitalisation étrange que celui qui pourrait ne donner annuellement qu'un dividende égal et uniforme sur un capital constamment progressif.

Nous croyons vous avoir démontré, Messieurs, que la loi qui autorisera la Banque à répartir entre ses actionnaires les arrérages de leurs dividendes jusqu'à concurrence d'une somme de 13,768,527 fr., laissera à ses autres créanciers la plénitude des garanties qui doivent leur appartenir. Nous devons ajouter que, même après avoir obtenu cet acte de justice, le capital que les actionnaires continueront d'offrir en supplément de gage aux porteurs de billets et aux propriétaires des comptes courants, restera encore très-supérieur à la fixation primitive. En effet,

ainsi que nous avons eu l'honneur de vous l'exposer, ce gage supplétif ne devait être originairement que de trente mille actions; il se trouve aujourd'hui composé de soixante-sept mille neuf cents actions, assez bien représentées dans l'actif de la Banque pour que même, après le prélèvement proposé, une plus value de trois dixièmes puisse être promise à chacune d'elles, comparativement au prix de leur création; c'est sans doute cette évaluation qui sert de base aux calculs de M. le ministre des finances, lorsqu'il annonce que le capital proprement dit de la Banque, c'est-à-dire la part de ses actionnaires dans son actif excéderait encore 90 millions.

Et quelles que puissent être les opérations auxquelles serait appelée à concourir une banque d'escompte, on doit convenir qu'il restera encore du luxe dans le capital d'un établissement dont le privilége spécial est de tirer la matière de ses principaux services d'une autre source que de son capital.

Dans cet état, Messieurs, et d'après la promesse qui vous est faite par M. le ministre des finances de vous présenter, à la session prochaine, les autres modifications qui doivent fixer définitivement la législation de la Banque, votre commission vous propose unanimement l'adoption de la mesure provisoire dont elle vient de vous exposer les motifs; elle vous défère seulement un léger amendement de rédaction, et ce changement, si vous l'approuviez, se bornerait au déplacement d'une parenthèse; à la suppression d'un seul mot qu'elle a jugé peu législatif, et à la division en deux articles du texte, qui n'est divisé qu'en deux paragraphes.

PROJET DU GOUVERNEMENT.

LOUIS, etc.

Les bénéfices de la Banque de France acquis aux actionnaires et mis en réserve, jusqu'au 31 décembre 1819, en exécution de la loi du 22 avril 1806, montant à la somme de 13,768,527 fr. 96 cent. (déduction faite de celle de 3,875,472 fr. 04 cent. pour acquisition de l'hôtel de la Banque et dépendances) seront *incessamment* répartis aux propriétaires des 67,900 actions actuellement en circulation.

Les bénéfices mis en réserve en exécution de la loi du 24 germinal an 11 (14 avril 1803), montant à la somme de 7,760,650 fr. 76 cent. dont l'emploi a été fait conformément aux dispositions de cette loi, en acquisition d'une rente de 485,031 fr., continueront provisoirement de demeurer en réserve.

DONNÉ, etc.

PROJET DE LA COMMISSION.

LOUIS, etc.

ARTICLE PREMIER.

Les bénéfices de la Banque, acquis aux actionnaires et mis en réserve jusqu'au 31 décembre 1819, en exécution de la loi du 22 avril 1806, lesquels, déduction faite de la somme 3,875,472 fr. 4 cent. pour l'acquisition de l'hôtel de la Banque et des dépendances, s'élèvant à la somme de 13,768,527 fr. 96 c., seront répartis aux propriétaires des 67,900 actions actuellement en circulation.

ART. 2.

Les bénéfices mis en réserve en exécution de la loi du 24 germinal an 11 (14 avril 1803), montant à la somme de 7,760,650 fr. 76 cent., dont l'emploi a été fait conformément aux dispositions de cette loi, continueront provisoirement de rester en réserve.

DONNÉ, etc.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI QUI AUTORISE LE RECOUVREMENT PROVISOIRE DES SIX PREMIERS DOUZIÈMES DES CONTRIBUTIONS DE 1821.

12 *janvier* 1821.

MESSIEURS,

Une disposition de finances qui, depuis 1815, se reproduit tous les ans au nom de la nécessité, n'est cependant jamais accueillie qu'avec la défaveur d'un expédient abusif, d'une concession que la nécessité seule peut justifier. Les deux chambres, dont l'accord est et sera toujours unanime pour assurer au gouvernement du roi la plénitude des ressources qui peuvent garantir au pouvoir public son activité, et aux intérêts privés la protection qu'ils doivent en attendre, manifestent aussi, à chaque renouvellement de leur session, l'unanimité de leur répugnance, devant le projet de loi qui les appelle à voter provisoirement pour l'année qui commence, la continuation des impôts supportés par l'année qui précède. Elles apprécient tous les grands intérêts qui sont attachés à la constante et indubitable solvabilité du trésor. Elles n'oublient pas qu'elles en partagent, au moins sous un rapport, la responsabilité. Mais aucun de vous ne s'est dissimulé, Messieurs, que le

1. Cette commission était composée de MM. le duc de Lévis, le comte Mollien, le comte de Villemanzy, le marquis de Garnier, et le marquis de Marbois.

privilége d'une sorte de *tacite reconduction* appliqué à l'impôt se conciliait mal avec le plus important de vos devoirs. Votre commission est dispensée de vous rappeler les conditions inséparables d'un vote annuel et consciencieux des taxes. C'est dans l'évidence des divers besoins du service public que vous voulez en trouver la mesure ; la recherche même des combinaisons qui, dans le choix et la forme des taxes, promettent le plus de ménagements aux contribuables, ne peut pas être étrangère à votre sollicitude; c'est ainsi qu'en répondant à la confiance du roi, et au vœu de la Charte que nous lui devons, vous voulez recommander à la confiance publique votre coopération aux lois de finances, et l'obéissance que leur doit la France.

Dans l'état actuel de l'Europe, on ne connaît plus de gouvernements qui ne regardent comme un devoir de faire précéder, au moins par quelques explications paternelles, ceux de leurs commandements qui prolongent la durée des impôts, ou qui en augmentent le poids. Mais ce contrat a besoin d'être encore plus explicite dans les gouvernements représentatifs. Il y porte avec lui plus de réciprocité dans les conditions, plus de solennité dans les formes ; il y est aussi plus efficace, soit pour élever dans les circonstances urgentes les secours au niveau des besoins, soit pour écarter du calcul des besoins tout ce qui sort de la limite des nécessités réelles. La propriété est admise à y stipuler comme auxiliaire, et les engagements qu'elle prend, les devoirs auxquels elle est soumise sont d'autant plus sacrés pour elle. Comme ces derniers gouvernements appellent à la discussion de tous les besoins de l'État, des citoyens élus pour représenter tous les autres, la population entière est mise dans la confidence des intérêts publics ; tous les intérêts privés s'y trouvent ainsi associés ; c'est ce

qui explique la supériorité virtuelle de ressources et de puissance qui réside dans un tel gouvernement. Chacun des actes du souverain s'y trouve en harmonie avec le vœu commun dont il est la conséquence, et sa volonté est forte de la volonté de tous.

Mais il est arrivé depuis cinq ans que par un concours de circonstances souvent indépendantes du ministère et des Chambres, la discussion du budget définitif d'une année se prolongeait encore, lorsque déjà la moitié de l'année était expirée. Ainsi l'on délibérait lorsqu'il n'y avait plus à délibérer, lorsque le ministère avait déjà converti *en fait* ce que la délibération semblait mettre encore *en question ;* lorsque la plus juste censure n'aurait pu apporter à la loi qu'un remède illusoire, et faire un tort grave au gouvernement ; lorsque enfin l'assentiment des Chambres ne pouvait plus donner à l'un et à l'autre un appui profitable.

Consacrer par une loi d'urgence l'appropriation du budget de l'année qui vient d'expirer aux six premiers mois de l'année suivante, c'était, il est vrai, garantir du moins la solvabilité du trésor royal ; mais c'était en même temps introduire l'éventualité du *provisoire* là où rien ne doit être éventuel, c'était faire perdre aux budgets le caractère constitutionnel de leur spécialité temporaire : et hors de l'enceinte des Chambres, au delà du cercle dans lequel leur prévoyance est circonscrite, un autre inconvénient bien grave venait se joindre à ceux qui avaient pu éveiller vos scrupules.

Lorsque vous aviez, Messieurs, déjà six mois trop tard, concouru à fixer les bases des impositions directes, six autres mois pouvaient souvent encore être nécessaires pour que les conseils généraux de départements, les conseils d'arrondissements, les agents chargés de la confection des rôles, parvinssent à fractionner, entre près de neuf millions

de *coles*, la masse totale de l'impôt; car vous savez que la notification légale de la contribution directe ne s'opère, à l'égard des contribuables, que par la communication donnée à chacun d'eux des extraits du rôle qui les concerne : aussi est-il arrivé que, dans plusieurs parties de la France, l'impôt perçu par douzième, six mois avant d'avoir été consenti, a été définitivement exigé de plusieurs contribuables, un an avant la connaissance légale qui doit leur être donnée de leur cotisation spéciale pour cette même année; que la loi de l'impôt annuel n'a atteint nulle part régulièrement son but dans l'année pour laquelle elle est privativement faite : et aussi, que, dans la promiscuité que présentent aujourd'hui les extraits de rôles, des taxes locales et temporaires ont pu être prolongées au delà de leur terme, par le seul effet du double emploi assigné aux rôles.

Votre commission n'exagérera pas les inconvénients de cette extensibilité des rôles; elle sait que définitivement quelques légères différences finissent par se compenser et se niveler, sans éclats et sans scandale, entre le percepteur et les contribuables de chaque commune. Mais les contribuables connaissent comme vous, Messieurs, les articles 48 et 49 de la loi constitutionnelle; ils savent que rien ne doit être vain, ni dans les devoirs qu'elle leur impose, ni dans les promesses qu'elle leur a faites, ni dans les règles, dans les formes protectrices qu'elle a établies.

Votre commission n'épargnerait pas au ministère une part dans les censures qui s'élèvent contre un tel état de choses, si lui-même il ne vous l'avait pas dénoncé dès l'origine; si plusieurs fois il n'avait pas réclamé votre concours pour y mettre un terme. Mais la difficulté n'est pas simple; plusieurs circonstances contribuent à la compliquer.

La convocation annuelle des Chambres est garantie par

la promesse du Roi; c'est à sa sagesse qu'il est réservé d'en déterminer l'epoque. Mais la périodicité des élections, les délais qu'elles exigent, les égards dus à la convenance commune de la plupart des propriétaires, dont se composent les deux Chambres, l'espace de temps qu'il faut bien, et par plus d'un intérêt, interposer entre deux sessions, ces diverses causes entrent, comme éléments, dans cette espèce de force majeure qui fait que l'ouverture de chaque session ne peut avoir lieu que vers la fin de chaque année, lorsque l'action légale du budget qui lui est propre expire avec elle; lorsque l'année qui commence réclame un nouveau budget, dont la discussion doit employer plusieurs mois; lorsque après cette discussion terminée, près de six autres mois peuvent encore s'écouler avant que ce budget puisse être régulièrement exécutoire dans une de ses plus importantes dispositions, la notification individuelle de l'imposition directe.

Plusieurs moyens ont été indiqués pour faire disparaître cette anomalie dans notre système de finances; s'il n'entre pas dans notre mission de vous manifester une opinion arrêtée sur ces moyens, nous croyons pouvoir du moins les représenter à vos méditations, pour que l'émulation des recherches soit dirigée vers ce but, et qu'il soit enfin possible de l'atteindre, comme le ministère vous en a donné l'espérance.

On avait proposé en 1819 d'assigner *une ère spéciale* aux budgets et aux comptes de finances; l'année financière devait commencer au 1er juillet de chaque année; les Chambres, convoquées en décembre, auraient eu un espace de six mois pour discuter le budget, et en supposant même que cette discussion se fût prolongée jusqu'au mois de juillet, comme nous en avons plusieurs exemples, la sanction royale de la loi de finance aurait pu du moins

précéder de quelques jours l'année pour laquelle cette loi aurait été faite.

Dans ce système, il aurait fallu d'abord voter l'impôt foncier pour dix-huit mois, et le texte de l'article 49 de la Charte aurait pu jeter des alarmes dans plusieurs esprits; mais on reconnut bientôt d'ailleurs que la promulgation de la loi de finance, au moins relativement à l'impôt foncier, n'est accomplie que par la confection des rôles; qu'ainsi les six premiers mois de l'année financière, fixée au 1er juillet, pourraient encore hériter d'une partie de l'irrégularité actuelle, et cette considération a pu entrer dans vos motifs, Messieurs, lorsque vous refusâtes votre assentiment à cette mesure.

Il a été ensuite question de faire commencer l'année financière au mois d'octobre, époque favorable au renouvellement de plusieurs transactions; mais sous le rapport de l'assiette de l'impôt foncier, le cercle, quoique agrandi, pouvait encore se trouver vicieux; un inconvénient grave s'attachait en outre à l'une et l'autre réforme, celui de distinguer l'année financière de l'année civile, de rendre plus difficiles et moins symétriques les rapports de la comptabilité publique avec tant d'autres comptabilités privées dont le concours lui est nécessaire; et en pareille matière l'uniformité des procédés est la première condition de l'efficacité du concours.

Une troisième combinaison se présente, qui semble au premier aperçu devoir élever contre elle, et même avec plus d'intensité, quelques-unes des objections déjà faites contre les deux autres, et qui cependant, plus sérieusement approfondie, concilie déjà plusieurs suffrages recommandables.

On proposerait de statuer, une fois dans la même session, sur deux budgets, sur celui de l'année courante, et

peu de temps après sur celui de l'année suivante, sauf toutefois une condition : On appliquerait au premier, après en avoir réglé les dépenses, un prélèvement équivalent sur la totalité des ressources ordinaires de cette même année; on réglerait ensuite les dépenses de l'année suivante; on ouvrirait un crédit déterminé sur les produits probables des contributions indirectes recouvrables dans cette seconde année; mais on se réserverait, pour compléter la dotation de cet autre budget, de ne voter l'impôt foncier propre à la seconde année, ou plutôt de ne le rendre disponible pour le trésor royal qu'à l'ouverture de la session qu'elle devrait amener.

Les comptes de la pénultième année auraient servi de bases au règlement du budget de la première année. On a lieu de croire qu'après une révolution de trois mois, le ministère pourrait remettre les comptes de l'année qui viendrait d'expirer pour servir également de base au règlement du second budget.

L'impôt foncier devant se trouver conduit à la fixité depuis si longtemps désirée, par le dégrèvement promis aux contribuables, les rôles des deux années pourraient être préparés presque simultanément, et ceux de la seconde année seraient en état de recouvrement aussitôt que l'impôt foncier, qui devrait lui appartenir, aurait été consenti par les Chambres. Ce consentement aurait, à la vérité, été précédé par la préparation des rôles; mais il pourrait seul les rendre exécutoires. Avec un impôt foncier fixe, il peut être à peu près indifférent que la confection matérielle des rôles précède la loi ou la suive. Il n'y aurait qu'un changement de formule à introduire dans le travail des conseils de départements; ils présideraient à la préparation des rôles : la loi les rendrait *définitifs, et en temps utile.*

Pour une fois seulement, deux budgets auraient été réglés dans une seule année, et cependant l'impôt foncier n'aurait été voté qu'une fois dans chaque session; et ceux qui croiraient avoir besoin d'une garantie pour l'exacte périodicité de la convocation des Chambres, en trouveraient une dans la nécessité de ce vote pour compléter les ressources du nouveau budget, dont les autres bases auraient été fixées dans la session précédente.

Votre commission, Messieurs, offre à vos réflexions ces aperçus, ils pourront être remplacés par des propositions plus complètes; c'est au gouvernement qu'il appartient de vous les présenter.

Il vous a permis d'espérer que la mesure pour laquelle il réclame encore votre concours ne se renouvellera pas.

C'est dans cette confiance que votre commission vous propose, à l'unanimité, l'adoption du projet de loi.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE [1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DES SIX PROJETS DE LOI RELATIFS, LES CINQ PREMIERS, A DIVERS SUPPLÉMENTS DE CRÉDIT SUR 1819 ET ANNÉES ANTÉRIEURES; LE SIXIÈME, AU RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 1819.

17 *avril* 1821.

MESSIEURS,

Le ministère satisfait à une des plus importantes conditions du gouvernement représentatif, lorsqu'il vient vous proposer le règlement définitif d'un budget envers lequel les contribuables ont rempli tous leurs devoirs, et qui a lui-même rempli les siens envers les créanciers de l'État. Vous êtes maintenant en possession de clore chaque budget, deux ans au plus après son ouverture. La loi, qui vous est proposée dans cet objet, est la solution du problème, que laissaient indécis les calculs de la simple prévoyance : les premières évaluations données aux recettes et aux dépenses ne reparaissent devant vous que pour être jugées par les faits ; et vous apercevez, Messieurs, quel surcroît de garantie donne à l'avenir ce prompt jugement d'un passé dont les traces sont encore présentes.

Aussi longtemps que les Chambres s'imposeront, à l'ouverture de chaque session, le devoir de réviser, avec le

1. Cette commission etait compose de MM. le marquis de Garnier, le duc de Lévis, le comte de Villemanzy, le comte Lecouteulx de Canteleu, et le comte Mollien.

recueillement d'un examen que l'expérience pourra rendre plus facile, chaque pénultième budget; de rendre définitif le règlement de ce budget, en nivelant dans ses besoins et dans ses moyens ces inévitables différences, dont le temps seul est arbitre; de ne laisser ouverts, et conséquemment en question, que deux budgets, celui de l'exercice qui commencera avec la session, et celui de l'exercice précédent, aucun renouvellement d'arriéré n'est à craindre dans les finances de la France. La haute sagesse du roi la prémunit, sans doute, contre tout événement extraordinaire; mais s'il en survenait, des ressources extraordinaires parviendraient encore à maintenir l'équilibre.

On avait longtemps présenté comme un obstacle au prompt règlement des budgets la lenteur et l'insuffisance des recouvrements. L'obstacle a disparu; et déjà plusieurs heureuses épreuves ont constaté qu'à l'expiration du douzième mois de l'année il restait à peine à recouvrer, sur les produits de chaque budget, un vingtième de ces produits; et que la rentrée de ce vingtième s'opérait ensuite presque en totalité dans le premier mois de l'année suivante.

Une telle unanimité dans la nation entière pour l'accomplissement de ses devoirs envers l'impôt (et vous savez, Messieurs, qu'il est aussi élevé qu'il peut l'être) révèle, peut-être mieux que tout autre symptôme, le véritable esprit de la France.

Mais ce qui résulte surtout de cette accélération, inconnue jusqu'à cette époque dans le recouvrement des revenus publics, c'est que les services ministériels sont environnés de tous les gages qui peuvent en assurer l'exactitude; que les ministres n'ont plus de primes à sacrifier à la crainte des atermoiements et des dénis de justice; qu'ils ont le choix des entrepreneurs, en ne leur offrant que des profits

modérés, mais légitimes et sûrs; que dans un tel état le gouvernement se place au rang des meilleurs débiteurs, précisément parce qu'il n'a jamais besoin de l'être; qu'il peut toujours garder à l'échéance de ses engagements le respect consacré par la foi commerciale; qu'en se soumettant à la condition commune il peut aussi profiter de tous ses avantages, et affranchir ses transactions, qui ne redouteront alors aucune censure, de cette disproportion dans les prix, par laquelle les finances ont longtemps payé si cher leur discrédit.

Ce qui résultera encore du maintien exact de la règle, qui appelle chaque budget à être définitivement arrêté et clos par les Chambres, un an après l'expiration de l'année à laquelle il s'appliquait, c'est l'émulation qu'elle doit entretenir dans les bureaux ministériels, pour que, dans la diversité de leurs fonctions, chacun de ceux qui les dirigent marche uniformément vers le même but; c'est l'obligation de maintenir tous les comptes constamment à jour sur l'emploi des crédits, les paiements faits à chaque créancier, les conditions des marchés, la situation des magasins, pour n'avoir plus que des résumés à former à l'époque qui doit précéder la communication périodique des résultats aux Chambres; c'est l'habitude d'un contrôle réciproque entre les bureaux des ministres ordonnateurs et ceux du ministère des finances, sur la comptabilité de chaque service, pour prévenir les censures qui suivraient le contrôle ultérieur des Chambres.

Sans doute en jugeant des chiffres, vous ne prétendez à aucune influence sur les personnes; mais, lorsque les comptes de l'administration publique vous sont présentés avec exactitude, vous ne pouvez pas regretter que la confiance qu'ils vous inspirent soit aussi un encouragement pour les divers agents qui concourent à leur bon ordre.

La première justice qui soit due aux communications qui vous ont été faites sous cette forme, c'est que chaque ministère a voulu mettre sous vos yeux, sans dissimulation, sans réticence, sans réserve, tous ceux de ses actes qui peuvent s'exprimer dans la langue des chiffres. Le gouvernement actuel ne peut pas admettre de secret en finances; c'est un des bienfaits de ce gouvernement, comme c'est aussi une de ses garanties, que d'offrir à tous ceux qui supportent le poids des impôts, le dédommagement d'en connaître l'emploi; et ce qui n'est qu'une faculté pour les autres citoyens est un devoir spécial pour les Chambres.

Mais en parcourant, Messieurs, cette volumineuse collection d'états qui compose les comptes de tous les ministres, peut-être avez-vous jugé que le luxe même des détails augmentait encore les difficultés d'un tel examen.

Il est bien vrai que d'après la méthode qui régit ces comptes, un état général présente, comme en un tableau synoptique, l'ensemble de la comptabilité de chaque ministère, qui se subdivise ensuite en états élémentaires pour chaque service. Toutes les dépenses ordonnées se reproduisent encore sous une autre forme, dans les comptes particuliers du ministère des finances, qui en a assuré le paiement; les moyens de contrôle semblent se multiplier ainsi par le volume même des comptes, et de nouveaux motifs de confiance naissent du grand nombre d'agents qui concourent à une telle accumulation de chiffres; car la déception n'est pas à craindre là où elle aurait tant de complices.

Mais il ne suffit pas à la langue des chiffres d'être exacte, il faut surtout qu'elle soit concise; son mérite est de réduire à leur expression la plus simple les résultats les plus compliqués; c'est là l'objet des signes abréviatifs

dont elle se compose : c'est surtout dans l'esprit de leurs juges que des comptes doivent être rédigés. Or, il ne manquerait presque à des bordereaux aussi détaillés que ceux qui vous sont soumis, que d'être accompagnés de leurs pièces justificatives, pour être présentables à la Cour des comptes, et ils n'en seraient que d'autant plus étrangers à la juridiction des Chambres.

Les ministres, pour qui un budget est un des instruments de leur administration, qui pendant sa période ont vu se grouper successivement sous leurs yeux, et dans la forme qu'ils ont prescrite, les résultats dont la masse n'appartient à vos regards qu'un an après la révolution de ce budget, pour qui les chiffres peuvent avoir l'autorité des faits, parce qu'ils ont été pour eux l'expression fidèle de leurs décisions, peuvent sans doute être fondés à croire que les comptes qu'ils vous font présenter, doivent obtenir auprès de vous la confiance qu'ils ont dans tous leurs éléments.

Une autre garantie, à la vérité indirecte et jusqu'à présent tardive, de la régularité des recettes et des dépenses, dont les comptes publics vous ont offert l'ensemble et le développement, vous est promise dans le jugement, auquel sont soumis, auprès d'un tribunal supérieur, tous les agents qui ont pris part soit aux recouvrements, soit aux paiements ; et devant la Cour des comptes, chaque fait de comptabilité, dont les chiffres sont l'image, subit une sorte d'instruction judiciaire ; les comptes de chaque comptable n'y sont admis que comme des assertions qui doivent apporter avec elles leurs preuves, et l'absolution de ces agents n'est prononcée que lorsqu'à l'appui des chiffres, des pièces authentiques ont constaté la légalité des recettes par leur origine et celle des dépenses par leur application spéciale.

Mais entre ces deux motifs de foi, la condition de la vôtre, Messieurs, est de rester jusqu'à présent implicite. Vous n'avez, pour vous guider dans le labyrinthe d'une immense comptabilité, ni les souvenirs qui survivent à l'action chez les ministres, ni les preuves légales qui déterminent le jugement de la Cour des comptes. Vous n'avez pas sans doute les mêmes fonctions à remplir; mais vous êtes au moins juges de l'observation des limites prescrites par les budgets que vous avez adoptés; vous êtes juges de la moralité de l'administration publique dans l'emploi des impôts; vous devez compte de votre examen au roi et à la France; il importe, dans l'intérêt du gouvernement que vous voulez conserver comme dans celui de vos autres devoirs, que les communications qui vous sont faites ne dégénèrent pas, par votre propre fait, en simples formalités. Quelle que soit votre confiance personnelle dans des résultats détachés de leurs preuves, quelque légitime qu'elle puisse être, c'est d'une autre confiance que vous devez le maintien au pouvoir souverain; et l'opinion publique réclame d'autres gages que l'examen fait en peu de jours de tous les détails arithmétiques qu'embrasse une équation dont chaque membre se balance par un poids égal de près de neuf cents millions.

Peut-être au point de perfection où la comptabilité ministérielle est parvenue, et qui se démontre par la richesse même des développements qu'elle vous offre, est-elle d'autant plus près du terme où la matière est assez éclaircie pour que des méthodes synthétiques puissent abréger les longueurs de l'analyse, et pour que le raisonnement puisse tirer, d'un moindre nombre de chiffres, des inductions plus concluantes.

Vous savez qu'ailleurs la dépense d'un grand établissement maritime se calcule d'après des formules fort sim-

ples : il est souvent arrivé, même en France, que, chaque corps militaire se maintenant au complet, le nombre des officiers qui le commandaient, étant dans la proportion légale, et plusieurs corps, ainsi composés, se trouvant réunis pour former soit une division, soit même une armée, on parvenait à se rendre un compte assez exact de la dépense totale, en toute espèce d'objets d'entretien, en la réduisant à un terme moyen pour chaque homme : alors la connaissance de *l'effectif* des hommes suffisait pour donner la mesure des paiements auxquels on avait dû pourvoir, et dans les temps ordinaires l'événement justifiait souvent ce mode d'évaluation.

Il ne nous appartient pas d'examiner jusqu'à quel point un procédé semblable pourrait faciliter l'espèce de contrôle qui vous est attribué sur les dépenses faites, et sous quelle forme d'ailleurs cette méthode pourrait être appliquée à d'autres services; nous ne proposons ni des exemples, ni des règles; nous n'exprimons que le vœu de rendre votre concours plus profitable au gouvernement lui-même, et de lui assurer plus de confiance, en assurant plus d'autorité à vos opinions sur les comptes. C'est surtout lorsque la vérité se place dans les chiffres qu'elle a besoin d'être simple. Mais sans renoncer à l'espérance de voir s'introduire dans les communications de ce genre quelques simplifications, qui ajouteraient encore au mérite de la rédaction, en facilitant le travail de l'examen, votre commission croit pouvoir indiquer une seconde mesure, à la proposition de laquelle elle semble encouragée par le désir même du ministère.

Dans l'ordre actuel des pouvoirs, le roi vous fait proposer chaque année la loi du budget.

Lorsque vous avez voté l'impôt et réglé la part des ministères dans son produit, une ordonnance royale répartit

le crédit attribué à chaque ministère entre les différents services auxquels il doit pourvoir.

Lorsque ce budget a parcouru son double cercle de recette et de dépense, d'un côté vous devez le juger dans son ensemble, c'est-à-dire le clore ; de l'autre la Cour des comptes doit le juger dans ses détails, c'est-à-dire statuer sur la gestion des comptables qui ont pris quelque part soit aux recouvrements, soit aux paiements.

Cette Cour agit avec l'indépendance judiciaire, et il ne peut y avoir aucun rapport direct entre elle et vous, lors même qu'il y a quelque connexité entre vos travaux et les siens. Mais si elle doit justice aux comptables, elle doit aussi compte au gouvernement de tous ses jugements.

Vous savez que, dans l'état actuel, chaque budget a presque complété tous ses recouvrement à l'expiration de l'année qui lui donne son nom ; que toutes les dépenses qui consistent en traitements, rentes et pensions, s'acquittent dans le même délai, et qu'il ne reste plus à payer, dans les premiers mois de l'année suivante, que le solde des fournitures et de quelques travaux publics.

Tout le service des recouvrements et des paiements occupe moins de deux cents principaux agents, justiciables de la Cour des comptes. Avant qu'ils comparaissent devant elle, le ministre des finances a déjà fait vérifier leur gestion pour établir ses propres comptes ; il a même fait recueillir à la fin de chaque mois toutes les pièces comptables qui doivent être produites à cette Cour. C'est sur ces pièces qu'elle rend ses arrêts : c'est leur validité qu'elle juge ; le compte de chaque agent local, qui les accompagne, n'en est que le nomenclateur.

Mais puisque toutes les pièces justificatives que doivent produire les comptables d'un budget sont réunies par les soins du ministre des finances, dans les premiers mois de

l'année qui suit celle du budget, il ne serait pas impossible d'espérer que la Cour des comptes, secondée par la diligence de ses justiciables, pût, dans les derniers mois de la même année, ou au commencement de l'année suivante, avoir rassemblé les éléments de toutes les recettes et dépenses du même budget.

Il serait facile alors à cette Cour d'ajouter à la notification qu'elle fait au gouvernement de ses jugements sur chaque comptable : 1° un résumé général de toutes les recettes constatées pour chaque budget par les comptes partiels qu'elle aurait jugés ; 2° un résumé par ministère de toutes les dépenses acquittées sur le même budget par les divers payeurs du Trésor royal, et dont elle aurait également jugé la légalité.

Ces résultats, Messieurs, s'ils vous étaient communiqués, n'auraient pas l'inconvénient d'un double emploi, même en reproduisant ceux que le Roi fait mettre sous vos yeux, quand ses ministres vous proposent la clôture d'un budget ; ils y ajouteraient la confirmation que porte avec elle une enquête judiciaire ; ils constateraient, par l'autorité de la chose jugée, la rectitude de la fixation définitive, qui vous est proposée pour les recettes de chaque budget, et la fidélité avec laquelle les ministres sont restés, pour les dépenses, dans la limite des crédits réglés en masses par la loi, et en détail par les ordonnances royales. Ils imposeraient à l'inexpérience défiante, lorsqu'elle ne voit dans les chiffres que des allégations ministérielles ; peut-être même apporteraient-ils une recommandation anticipée à chaque nouveau projet de budget, par la certitude que les calculs administratifs devraient subir, après la révolution de deux années, un contrôle essentiellement impartial.

La Chambre des comptes ne serait pas investie d'un

nouveau pouvoir ; elle ne jugerait pas les budgets ; elle ne rendrait pas un arrêt collectif sur leur ensemble, après en avoir jugé les détails dans la personne des comptables, ses seuls justiciables ; elle est dans l'usage de porter tous les ans aux pieds du trône un cahier d'observations discrétionnaires, dont la connaissance n'appartient qu'au gouvernement : elle y joindrait un résultat séparé des jugements qu'elle aurait rendus sur la gestion de chaque comptable d'un budget ; un simple certificat émané de son greffe, qui résumerait en masse les allocations qu'elle aurait prononcées sur les recettes de chaque origine, sur les dépenses de chaque ministère. Elle accomplirait ainsi le devoir que lui impose l'article 20 de la loi de finances du 27 juin 1819 ; fonction importante, et qu'elle ne remplira complétement qu'à l'aide des conditions que nous venons de mentionner.

Et ce qu'elle ferait alors pour fortifier auprès des Chambres la confiance qui est due aux calculs que vous présente le ministère, chacun de ses magistrats peut déjà le faire dans l'intérêt de sa curiosité propre, aussi librement qu'un jurisconsulte peut compulser les décisions des tribunaux ordinaires, pour se former un recueil de jurisprudence.

Les travaux de la Cour des comptes se rattacheraient ainsi plus directement au système général des finances : elle compléterait les garanties que son institution promet au gouvernement, sans pouvoir jamais lui apporter d'entraves. Où pourrait-il en effet trouver un concours plus loyal pour la certification de résultats qu'il publie lui-même sans réticence, que dans des magistrats inamovibles auxquels la nature même de leurs fonctions trace en quelque sorte une orbite à part, et qui sont maintenus dans le besoin du bon ordre par l'habitude d'en appliquer constam-

ment les règles? Ce n'est pas de la part d'une magistrature placée en quelque sorte, par ses fonctions, à deux ans en arrière des prétentions et des passions du jour, que des censures injustes ou des alliances hostiles peuvent être à craindre. Son indépendance ne peut jamais la rendre offensive pour le pouvoir, en même temps que pour le servir, elle ne peut jamais lui sacrifier la vérité; mais il faudrait qu'elle pût en écarter tout nuage, et surtout que la vérité qu'elle déclarerait, eût le mérite de l'à-propos

Avant la restauration, avant même l'institution de la Cour des comptes, à une époque où la comptabilité pouvait être encore incertaine sur ses bases, des doutes avaient pu s'élever sur l'esprit d'un décret du 24 messidor an 12, dont on cherchait quelquefois à induire que la désignation des pièces, qui devaient accompagner les ordonnances, était abandonnée à la direction des ordonnateurs. Ce décret lui-même et une loi postérieure de 1807 veulent que les ordonnances produites à l'appui d'un compte de payeur soient revêtues des formes prescrites et accompagnées des *acquits* et des pièces désignées; ce n'était donc pas une interprétation admissible que celle qui supposait que, puisque les ordonnateurs désignaient les pièces à annexer aux ordonnances, elles pouvaient être produites sans pièces lorsqu'ils n'en désignaient aucune. Aussi les abus auxquels une telle induction pouvait donner lieu ont-ils été rares; la juridiction de la Cour des comptes ne se borne pas à prononcer la décharge d'un payeur de la trésorerie, sur la seule production de la quittance du porteur d'une ordonnance. Le fait du paiement ne peut pas s'isoler des conditions préliminaires dont l'accomplissement doit le précéder; chaque mandat doit indiquer le budget auquel il se rattache, le crédit sur lequel il est imputé, le service auquel il s'applique. Les pièces qui constatent que ces con-

ditions ont été remplies ne peuvent pas se séparer des ordonnances et des quittances, puisqu'elles sont la justification des unes et des autres ; et ce n'est qu'après avoir vérifié toutes ces pièces que la Cour des comptes peut prononcer la légalité des paiements. Cette cour ne juge pas les ordonnateurs ; mais elle juge dans la personne des comptables si les clauses, selon lesquelles les ordonnateurs ont fait des dispositions sur le trésor royal, ont été fidèlement remplies. Sous ce rapport, ses arrêts sont la garantie des ordonnateurs sur les détails des budgets, et ils peuvent compléter la garantie du gouvernement et des Chambres sur la régularité de leur ensemble, si, sous la forme que votre commission vient d'esquisser ou sous toute autre forme meilleure, leur résumé sur chaque budget vient se joindre, comme pièce justificative, au projet de la loi qui en doit prononcer le règlement et la clôture.

Au surplus, le grand intérêt de faire entrer la situation des travaux de la Cour des comptes dans les preuves de l'exactitude des comptes présentés aux Chambres n'échappe pas à l'attention du ministère. Il en prépare les moyens, et votre commission ne fait ici qu'emprunter les propres expressions qu'a employées à cette tribune M. le ministre des finances. Elle voudrait, Messieurs, avoir facilité l'accomplissement de ce vœu par les aperçus qu'elle vient de vous soumettre ; et s'ils obtiennent quelque assentiment de votre part, ils deviendront au moins, pour le ministère, un premier gage de l'accueil que vous réservez aux mesures qui compléteront le système de comptabilité publique.

Celles que nous nous permettons de proposer n'exigeraient peut-être pas même une loi nouvelle ; une simple ordonnance suffirait pour que les comptes partiels et locaux, qui contiennent les détails d'exécution d'un budget,

pussent être présentés *en temps utile* à la Cour des comptes, et pour que cette Cour pût, après leur jugement, former les résumés, qui seraient joints aux comptes généraux, dont l'examen vous est annuellement déféré.

Le bon ordre des finances trouve sa première sauvegarde dans le bon ordre des comptes. La formation et la présentation des comptes est facile et prompte quand ils sont réguliers ; et alors les faits qu'ils décrivent sont encore en quelque sorte en présence de leurs juges ou de leurs examinateurs. Les comptes qui *s'arrièrent*, recèlent inévitablement un autre *arriéré*, fléau qui en produit tant d'autres.

Nous ne pouvons trop répéter que l'obstacle le plus efficace à tout renouvellement de *déficit* et *d'arriéré* sera dans l'exacte périodicité du règlement définitif du pénultième budget, à l'ouverture de chacune de vos sessions.

Nous n'avons au surplus aucun nouveau compte à vous rendre de l'ancien arriéré, dont le paiement accroîtra la dette publique de quinze millions de charges annuelles, puisque les six lois, dont vous nous avez renvoyé l'examen, ne contiennent à son égard aucune disposition nouvelle ; sa situation est reproduite dans les comptes des différents ministères, et elle avait déjà été mise dernièrement sous vos yeux, lorsque vous avez délibéré sur la loi, qui a pourvu au paiement du premier cinquième.

Les six lois sur lesquelles vous avez à prononcer se composent de cinq propositions soumises au roi, par MM. les ministres des affaires étrangères, de l'intérieur, de la guerre, de la marine et des finances, sur 1816, 1817, 1818 et 1819 et d'une proposition collective, qui résume les cinq autres, et présente la balance définitive et la clôture du budget de 1819.

Les suppléments de crédit, qui sont demandés sur les quatre années, s'élèvent à la somme totale de onze millions trois cent soixante-quatorze mille francs ; une grande recommandation vient se placer à côté de ces suppléments de crédit, c'est une réduction de seize millions six cent soixante-trois mille trois cent trente-huit francs, dans les crédits mis à la disposition des ministres, réduction honorable pour l'administration entière. Les suppléments demandés ne se présentent donc, sous ce rapport, que comme des conversions de crédit, dont les budgets, le mieux préparés, peuvent amener la chance ; et le résultat de ces virements doit être de laisser encore, sur les premières fixations des dépenses de 1819, une économie réelle de cinq millions six cent soixante-trois mille quatorze francs.

L'économie serait beaucoup plus grande, si le budget de 1819 n'avait à pourvoir qu'à ses propres besoins. Mais sur les 11 millions de nouveaux crédits dont la demande est faite sur les fonds du budget de 1819, 4 millions seulement seront applicables à ce budget ; les sept autres millions doivent servir soit à solder quelques appoints, soit à régulariser une avance faite par le trésor royal sur des budgets antérieurs.

Un million qui se partage entre quatre ministères suffira pour le premier objet.

Les six autres millions doivent couvrir le trésor d'une dépense déjà consommée, mais que les lois ne l'autorisent pas à placer dans les comptes réguliers.

Vous vous rappelez, Messieurs, que pendant les années calamiteuses de 1816 et 1817, le roi, dans sa sollicitude pour la capitale, avait pourvu par une avance de 18 millions à la subsistance des habitants de Paris, qui avaient à supporter alors tant d'autres charges extraor-

dinaires. C'est pour faire à la ville de Paris la remise du tiers de cette somme qu'un crédit de six millions vous est demandé ; et la question qui pourrait se compliquer par le droit, se trouve conduite à son terme le plus simple par ce seul fait ; c'est que pour acquitter les 12 millions dont la ville de Paris restera encore débitrice après avoir obtenu cette remise, elle aura besoin d'un délai de douze années. Elle ne pourrait augmenter ses ressources que par des taxes nouvelles, et vous savez que ses taxes actuelles, déjà si disproportionnées avec celles des autres parties du royaume, ne pourraient pas supporter de nouveaux accroissements.

Sans nous exagérer l'importance d'une économie d'environ cinq millions sur un budget de près de huit cent soixante-quatre millions, nous pouvons au moins vous la présenter comme une heureuse nouveauté dans nos finances ; mais c'est surtout dans la clôture des budgets à terme fixe, que sera le grand œuvre de l'économie. Le maintien de cette règle salutaire sera une des garanties les plus sûres de tous les intérêts que vous avez à défendre, depuis le trône jusqu'à la chaumière, dans les droits de la propriété comme dans ses devoirs.

La commission vous propose à l'unanimité l'adoption des six projets de loi.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF AU RECOUVREMENT PROVISOIRE DES TROIS PREMIERS DOUZIÈMES DES CONTRIBUTIONS DIRECTES DE 1822.

28 *décembre* 1821.

MESSIEURS,

C'est avec regret que vous voyez se reproduire encore aujourd'hui (et c'est avec le même sentiment que le ministère vous la présente) cette nécessité trop longtemps annuelle d'un vote provisoire de crédits pour des dépenses que vous n'avez pas pu arbitrer.

La nécessité même ne légitime pas tout ce qu'elle excuse.

Et comment pourrait se légitimer, sous la forme du gouvernement que nous devons au roi, l'usage de fractionner en quelque sorte la plus importante de vos délibérations ; celle qui embrasse le plus d'intérêts publics et privés ; celle qui, pour établir entre eux un juste équilibre, doit du même œil les saisir dans leur ensemble et les balancer dans tous leurs détails ; dans laquelle tout est indivisible, tout doit être connexe? et puisqu'il est de l'es-

1. Cette commission était composée de MM. le comte Mollien, le duc de Lévis, le comte de Villemanzy, le marquis de Talaru et le duc de Narbonne.

sence d'un nouveau budget de ne pas présenter une identité parfaite avec le budget antérieur, comment celui-ci peut-il même provisoirement servir de règle légale à l'autre ?

Votre commission ne doit pas le dissimuler, Messieurs, il est presque impossible que, dans un vote de crédits provisoires, vos délibérations conservent leur caractère ordinaire. Votre assentiment est alors réclamé à titre d'urgence ; il doit être prompt comme les besoins qui l'appellent sont pressants ; vous ne pouvez apprécier ces besoins que par une assimilation qui altère la spécialité temporaire des budgets ; et ce n'est pas, certes, comme une vaine formalité que la loi constitutionnelle a posé une limite à cette spécialité : vous ne pouvez pas même éclairer votre détermination par les nombreux renseignements que le ministère livre annuellement à votre examen ; et telle est cependant l'influence d'un vote de crédits assignés sur un budget dont les bases n'ont pas encore pu être fixées, qu'en statuant sur le provisoire, les chambres renoncent presque à leur libre arbitre sur le définitif.

Eh ! peuvent-ils n'être en effet que provisoires les crédits ouverts à ce titre, et demandés même de bonne foi sous cette restriction par les ministres les plus économes de la fortune publique ? Que peuvent-ils faire de mieux ces ministres, en arbitrant alors seuls et isolément les dépenses d'une période nouvelle, sur laquelle la loi, qui doit leur être propre, n'a encore rien réglé, que d'aller chercher leur direction dans une autre loi de finances, dont l'autorité expire avec la période à laquelle seule elle a dû s'appliquer. Mais est-il en leur pouvoir de ne pas dépasser la latitude du crédit conditionnel qui leur est ouvert ; de limiter, par exemple, à un espace de trois mois, les droits ou les traités sur lesquels reposent le paiement de la liste

civile et de la dette publique, la solde, l'entretien et la nourriture des troupes, l'approvisionnement des arsenaux, la réparation des places fortes, celle des routes, la continuation des grands travaux, le salaire de cette multitude d'agents qui concourent aux divers services d'une administration aussi compliquée que la nôtre? Non, sans doute; et lorsque plus tard, et sous l'empire d'un tel antécédent, la loi du budget vous est présentée, les faits ont pris la place des questions, la priorité est déjà acquise à l'exécution sur la délibération.

Telle ne sera pas, Messieurs, la destinée de cette chambre, sous un gouvernement qui ne saurait reposer sur de vaines formes, et dont vous ne seconderiez pas dignement la marche par des adhésions purement passives; vous devez au gouvernement une autre confiance encore que la vôtre; votre premier devoir, votre plus beau droit, est de concourir activement à lui assurer celle de tous les contribuables de la France, si honorablement unanimes dans leur obéissance devant les sacrifices nécessaires que leur commandent les lois de finances, mais qui savent tous à quelles conditions ces sacrifices peuvent être régulièrement exigés d'eux.

C'est une noble tâche sans doute que de faire un consciencieux et profond examen de tous les éléments de ce prélèvement annuel de plus de neuf cents millions dont dispose le trésor royal sur les revenus particuliers, d'observer ce grand mouvement de la fortune publique, de veiller à ce qu'elle n'épuise aucune de ses ressources, à ce que partout elle rende en protection, en secours bien dirigés, en services utiles, ce qu'elle paraît d'abord coûter en privations; mais son mérite ne peut être que dans son à-propos, comme la dignité de toute fonction est surtout dans son utilité. Cette tâche a souvent été remplie auprès de

vous par un membre de cette chambre[1], dont la perte y sera longtemps sentie, et qui doit être pour nous un juste sujet de regrets; il a bien souvent regretté lui-même à cette tribune de n'avoir à vous offrir que des observations stériles sur des crédits qu'il fallait ouvrir sans examen, et sur des budgets dont l'examen ne pouvait commencer pour vous que lorsque déjà était expirée la moitié de l'année dont il devait fixer les recettes et les dépenses.

Quoique dans chaque période les nécessités publiques doivent à peu près se reproduire sous les mêmes formes; quoique particulièrement en matière d'impôt le temps ait le privilége d'opérer, par des transactions insensibles, des allégements souvent préférables à de trop brusques réformes; quoique, suivant l'expression heureusement employée dans l'autre chambre, les lois de finances aient le caractère et doivent jusqu'à un certain point participer à la fixité des contrats, surtout là où il a fallu accroître les ressources de l'impôt par celles du crédit; cependant, au point d'observation où vous êtes placés, entre les intérêts publics et les intérêts privés, vous ne pourriez pas voir sans scrupule votre concours indéfiniment borné à des conseils sans effet, ou à de simples doléances sur la nullité d'une de vos plus importantes attributions.

Il ne nous appartient pas d'examiner si sans rien perdre de sa liberté, la discussion des budgets dans les chambres ne pourrait pas être facilitée et abrégée par quelques mesures préparatoires; si plusieurs sections d'une commission plus nombreuse ne pourraient pas porter simultanément plus de lumières spéciales sur telle combinaison de taxes, sur telle nature de dépenses, éclairer à l'avance une foule de doutes, et assurer à l'ensemble d'un budget

1. M. le marquis Garnier.

plus de confiance ; si l'étude plus divisée des volumineux détails dont chaque ordonnateur des dépenses, chaque administrateur des impôts, accompagnent la loi des finances, ne rendrait pas ses communications plus profitables.

Nous ne rappellerons pas non plus une indication dont la loi des crédits provisoires avait été l'occasion auprès de vous l'année dernière ; elle avait pour objet de mettre un dernier terme à de telles demandes, et de faire disparaître en même temps un autre provisoire qui n'a pas moins d'inconvénients que celui des crédits, le provisoire des rôles, qui rend la contribution foncière exigible, avant la sanction légale, qu'elle doit recevoir chaque année.

Mais, Messieurs, le ministère vous annonce qu'il est d'accord avec vous sur le but : nous ne devons pas douter qu'il n'en présente les moyens.

Ce n'est que dans cette confiance que votre commission vous propose l'adoption du projet de loi.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF A LA FIXATION DU BUDGET DES DÉPENSES ET DES RECETTES DE 1822.

27 *avril* 1822.

MESSIEURS,

Ce n'est pas sans quelque défiance et sans quelque scrupule que la commission à laquelle vous avez renvoyé le projet du nouveau budget vous propose, et seulement après quelques jours d'examen, de prononcer sur cette diversité d'impôts et de ressources que les besoins du service public élèvent à plus de 900 millions pour 1822; et qu'elle présente à votre discussion des dispositions de finances, qui, avant d'avoir reçu le caractère de loi définitive, ont déjà régi le tiers de cette année, et dont les conséquences dominent, par avance, la loi même qui devait les régler.

Mais votre commission actuelle croit du moins pouvoir se féliciter auprès de vous, se féliciter pour vous-mêmes, d'être sans doute la dernière qui devra subir cette condition.

Quoique la périodicité des budgets semble devoir reproduire naturellement chaque année la chance des mêmes

1. Cette commission était composée de MM. le comte Mollien, le comte Roy, le duc de Lévis, le comte de Villemanzy, et le duc de Brissac.

nécessités dans les calculs du Trésor royal, et l'espérance des mêmes ressources dans l'obéissance et l'exactitude des contribuables, ce ne sont là que des probabilités; et des consciences comme les vôtres ont besoin de se donner à elles-mêmes de meilleures garanties. Les temps ont amené trop de complication dans nos lois de finances, dans les intérêts qu'elles affectent, dans les diverses sources des revenus privés où le gouvernement va puiser le revenu public dont il dispose, pour qu'un nouveau budget ne soit pas toujours un nouveau problème. Et le problème des impôts ne se résout pas seulement par leur produit. Le fisc trop exigeant détruit le germe de son propre avenir, tandis qu'au contraire c'est au plus haut intérêt pour lui-même qu'un gouvernement prévoyant place les économies auxquelles il se résigne.

Le privilége du gouvernement actuel est de mettre en présence cette multiplicité d'intérêts que la civilisation a développés, dont l'industrie étend chaque jour les racines, et qui parviennent eux-mêmes à étendre et agrandir la propriété sous tant de formes nouvelles; ils sont tous appelés à s'expliquer sur leurs besoins, à dénoncer tout ce qui peut contrarier leur essor, à se débattre contre toute association injuste à leurs profits : sans doute sous un tel gouvernement l'arbitraire du fisc est moins à craindre pour eux; mais ils peuvent avoir encore besoin d'être défendus contre ses erreurs.

Ces intérêts trouvent leurs interprètes dans les deux chambres : c'est avec un droit égal qu'elles concourent au vote annuel des impôts; et si l'une d'elles a la priorité de la discussion, cette initiative ne peut avoir aucune influence sur la délibération de l'autre; c'est avec une entière indépendance de ce vote préliminaire, que le projet de loi est déféré au vôtre; il doit subir auprès de vous tous

les degrés de cette seconde épreuve, par l'analyse de ses détails, l'examen de toutes ses conséquences; vous devez, comme l'autre chambre, mesurer les moyens de puissance dont le trône doit être environné pour la sûreté même des intérêts qu'il protége, sur les sacrifices que peut supporter la grande famille qu'il régit. Votre participation à la loi de l'impôt n'est pas une simple prérogative ; elle ne peut pas dégénérer en une formalité périodique; lorsqu'un budget vous est présenté après avoir été préparé dans les conseils du roi, discuté dans la Chambre des députés, c'est pour que vous pesiez, avec d'autant plus de soins et de scrupule, tous les intérêts publics et privés qu'il peut porter dans sa balance; c'est de vous qu'il doit recevoir le complément de sa légalité. Un droit qui vous rend les derniers arbitres des services auxquels le gouvernement doit pourvoir, et de tous les genres de propriété et d'industrie que l'impôt peut atteindre, se place trop haut dans vos devoirs pour que vous acceptiez jamais l'alternative ou d'affaiblir peut-être par une adoption passive la confiance publique, si nécessaire à une telle loi, ou d'en suspendre l'effet pour le gouvernement par des améliorations, que l'absence d'un autre concours rendrait trop tardives.

La condition du gouvernement représentatif, si différent des gouvernements absolus, est d'être plus absolu qu'aucun d'eux dans toutes ses conséquences.

Mais c'est à lui que la France a dû le succès de ces combinaisons qui ont élevé son crédit à un degré où il n'était encore parvenu à aucune autre époque; qui, de toutes les parties de l'Europe, ont appelé de nouveaux capitaux; qui, en multipliant les prêts, ont diminué l'exigence des prêteurs et assuré au trésor royal des secours plus prompts et moins onéreux; qui, enfin, et après que la dette publique s'est accrue de plus de 100 millions de

rentes constituées, vient récemment de donner le spectacle, si nouveau dans nos finances, de quatre compagnies solvables, offrant simultanément chacune le capital d'un emprunt de plus de 200 millions.

Et si 900 millions d'impôts annuels sont aujourd'hui plus rapidement recouvrés que ne l'étaient autrefois les deux tiers de la même somme; si des taxes contre lesquelles l'opinion publique se soulevait alors sont maintenant supportées avec patience, acquittées avec exactitude, c'est aussi aux dédommagements et aux garanties que présente cette forme de gouvernement qu'il faut principalement en rapporter la cause : la publicité des comptes de finances, le double et successif contrôle qu'ils subissent dans les deux Chambres, la discussion régulière des budgets, la sévérité des censures qui s'élèvent contre telle nature de taxes et tel mode de perception, la défaveur qui attend auprès de vous les demandes de crédits supplémentaires, en un mot, tout ce qui persuade aux contribuables que leurs intérêts sont toujours présents à votre surveillance, entretient leur résignation et allége leurs sacrifices.

La fidélité des contribuables à leurs devoirs envers l'impôt se lie ainsi à celle avec laquelle vous remplissez vous-mêmes vos devoirs envers eux. Et votre commission reproduit la pensée qui la préoccupait en commençant ce rapport, c'est que l'accomplissement de ceux-ci resterait imparfait, si vous étiez plus longtemps encore réduits à ne voter les ressources d'un budget que lorsque déjà il en aurait pris possession, et à vous placer à sa suite pour ne donner qu'une absolution tardive à ses actes; si, par une concession de crédits provisoires pour quelques mois, il vous arrivait encore de voter implicitement et définitivement les dépenses de toute l'année; si la loi de la contribution foncière, dont la notification à chaque contribuable

doit précéder chaque fraction de recouvrements, continuait de n'être publiée qu'à la fin de l'année pour laquelle elle est spéciale et lorsque son pouvoir constitutionnel doit expirer avec elle.

Sans doute, Messieurs, c'est une vaste entreprise et une tâche pénible, surtout pour une seule commission, que l'examen consciencieux d'un budget de 900 millions. Il n'est pas difficile de coordonner, sous la forme d'une loi, des dispositions, dont les unes sont impératives pour les contribuables par l'effet des rôles et des tarifs, dont les autres, relatives à des dépenses, sont provisoirement limitatives : quelque distinctes que soient entre elles ces dispositions, elles entrent dans les conditions organiques d'un budget; mais l'équilibre probable des recettes et des dépenses ne se présente pas seulement pour vous sous sa forme matérielle; le renouvellement et le vote annuels de la loi des finances n'ont pas pour unique objet de prémunir par cette limite le pouvoir contre les écarts qui seraient si dangereux pour lui dans l'emploi des deniers publics, ou de rassurer, par l'évidence du gage qui leur est offert, tous ceux qui par leurs services ou par leurs avances peuvent avoir des droits au partage des revenus de l'État. Une des conditions de ce vote annuel est aussi de maintenir la législation de l'impôt en présence des pouvoirs dont elle émane, pour qu'ils veillent sans cesse à ce qu'aucun de ces prélèvements n'appauvrisse les sources où il les puise; et au milieu des diverses routes que se fraie l'industrie, des rapports variés que le commerce ouvre entre les peuples, l'espace d'une seule année peut suffire pour exiger des modifications dans l'application ou la proportion de plusieurs taxes. Les règlements compliqués qui régissent l'enregistrement, les douanes, les contributions indirectes, pourraient ne pas se trouver, dans toutes leurs dispositions, assez

constamment en harmonie avec tous les intérêts, pour que des rectifications ne devinssent pas nécessaires, pour que la lésion qui atteindrait quelques-uns de ces intérêts ne portât pas plus de préjudice au fisc lui-même que ne pourraient lui donner de profits l'invariabilité de quelques tarifs, l'inflexibilité de quelques formes. Mais lorsqu'une masse de 900 millions d'impôts n'est offerte que comme le second membre d'une équation, dont le premier porte avec lui la nécessité de 900 millions de dépenses, est-il en la puissance d'une seule commission, dans chaque Chambre, de recueillir, dans un espace de quelques jours ou même de quelques mois, tous les motifs des résolutions qu'elle doit proposer, de saisir, dans tous leurs points de contact, et cette immense variété de taxes, dont la seule nomenclature exige l'étude de plusieurs années, et tout le détail des services publics, sous les rapports d'utilité qui en justifient la dépense!

Votre commission, Messieurs, ne peut choisir un meilleur moment pour vous déférer de tels scrupules, que celui où le gouvernement prépare les moyens d'affranchir la discussion des lois de finances des votes *provisoires* et des votes d'*urgence;* votre vœu le plus cher est de conserver à la puissance du trône l'appui de la confiance des peuples. Et c'est particulièrement par une participation efficace au perfectionnement des lois de finances que vous pouvez accomplir ce vœu. Vous réclamez cette attribution parce qu'elle vous a été conférée dans l'intérêt de l'État tout entier, et parce que la première des nécessités d'un gouvernement représentatif, qui doit sa stabilité au maintien de ses contre-poids, est de conserver à chacun d'eux la valeur qui leur est propre.

Sans abuser de l'autorité des exemples, il peut être permis de rappeler la règle que s'imposait à l'époque de sa

plus haute prospérité, un gouvernement dont la condition était différente. Les belles lois qui honorent le siècle de Louis XIV, dans la période de 1664 à 1687, sur les finances, la marine, le commerce, avaient eu éminemment alors le mérite d'être appropriées aux besoins du temps; mais chacune d'elles avait été le produit de longues méditations et d'un grand concours de lumières.

Et lorsqu'aujourd'hui la loi du budget concentre en quelque sorte tous les intérêts publics et privés d'une population de plus de trente millions de Français; lorsque cette loi dispose d'une part dans les revenus annuels de toute nature de propriété, de toute espèce d'industrie, et des moyens de protection, de défense, d'encouragement, d'influence tutélaire que le gouvernement doit au commerce, aux arts, aux entreprises utiles, au développement de tous les genres de sûreté et de prospérité publiques; lorsque les deux Chambres réunissent tant d'hommes distingués par leurs lumières, et parmi lesquels la diversité même des études et des travaux crée en quelque sorte des spécialités pour chaque partie de la vaste législation qu'embrasse un budget; lorsqu'en même temps le gouvernement se met à découvert sur tous ses actes par des communications dont l'utilité serait souvent mieux sentie, s'il ne fallait pas en resserrer les résultats dans les limites d'un seul rapport : serait-il hors des convenances parlementaires, pour un si important travail qui ne peut appeler sur lui trop de lumières, et qui peut admettre tant de divisions par l'indépendance de chacune de ses parties, que plusieurs comités dans chaque Chambre fussent simultanément appelés à en partager les détails? Ne pourrait-on pas parvenir par cette méthode à introduire dans la législation de chaque impôt, lentement et avec la maturité nécessaire, les modifications dont le besoin naît de la

marche même du temps; à faire avec plus de sécurité le choix des équivalents pour les réductions de taxes; à prévenir, en les éclairant, une foule de doutes qui compliquent la discussion publique; à inspirer une prudente réserve à l'esprit de localité devant le droit et l'intérêt communs? Votre commission se borne à l'expression de cette pensée; elle s'abstient d'en poursuivre le développement jusqu'aux moyens d'exécution; elle doit cet égard au droit du gouvernement sur toute initiative, au droit de l'autre Chambre sur la forme de ses délibérations; mais ni le gouvernement ni l'autre Chambre ne peuvent oublier ce que vous vous devez à vous-mêmes. Ce que vous vous devez avant tout, Messieurs, dans l'intérêt même des deux autres pouvoirs, c'est l'affranchissement de toute condition qui pourrait entraver, même à titre d'urgence, le libre exercice de votre action législative.

Nous vous déférons ces observations générales avec la confiance qu'il n'y aura plus lieu à l'avenir de les reproduire dans cette enceinte; elles ne tendent pas à l'agrandissement du pouvoir de la chambre; leur but est d'assurer au gouvernement le secours d'une double garantie pour les lois qu'il propose, et de le préserver des effets possibles d'une seule influence.

Avant de vous rendre compte des dispositions du projet de loi qui doit régulariser l'activité provisoire du budget de 1822, votre commission croit devoir comparer les recettes et les dépenses dont ce budget doit se composer avec celles qui étaient propres au budget de 1821.

Les recettes probables du budget de 1821 devaient s'élever à.	894,481,634 fr.
Celles que promet le budget de 1822, doivent être de.	918,899,947
La différence en plus dans les recettes présumées de 1822 serait ainsi de. .	24,418,313

Les dépenses du budget de 1821 étaient évaluées à	887,695,163 fr.
Celles de 1822 sont portées à. .	904,917,941
La différence en plus dans les dépenses en 1822 est de.	17,222,778
La balance des moyens et des besoins du budget de 1822 promet un excédant de ressources de. . . .	13,982,006

Nous appellerons d'abord votre attention sur l'augmentation des recettes.

Sans doute, lorsque dans l'année 1822 les contribuables ont profité sur les contributions directes d'un dégrèvement entier de plus de 27 millions, dont déjà la moitié avait été attribuée à l'année 1821, il est remarquable que le budget de cette année 1822 présente cependant, dans la probabilité de ses ressources, une augmentation de plus de 24 millions.

Mais le sacrifice de dégrèvement est plus que couvert pour ce budget par l'abandon de près de 38 millions qu'a pu lui faire le budget de 1820 sur les excédants de recettes qu'il avait lui-même obtenus ; et cette circonstance explique et prouve l'opportunité de la loi qui a fait cesser à cette époque la disproportion des charges d'une partie de la propriété foncière.

Le budget de 1821, qui n'avait supporté que la moitié du sacrifice du dégrèvement, avait été aussi secouru par le legs que lui avait fait le budget de 1819 de quelques excédants de recettes ; et il est probable que ce budget de 1821 offrira lui-même, comme celui de 1820, des améliorations de recouvrements, d'après la tendance des contributions indirectes à une progression de produits, qui peut être regardée comme un symptôme de la prospérité publique.

La même année 1821 doit encore offrir un autre supplément de ressources, par le résultat si favorable de cette

négociation de 12,500,000 fr. de rentes qui a converti en un profit de 20,600,000 fr. la perte de 10,600,000 fr. dont le trésor royal était menacé par l'effet d'une négociation moins heureuse faite en 1818.

Enfin, quoique les dépenses du budget de 1822 se trouvent accrues de plus de 17 millions (et par la raison même que les services ministériels se trouvent ainsi plus largement pourvus), le superflu de près de 14 millions que promettent les recettes de 1822 restera sans doute intact pour une époque ultérieure.

Par ces calculs, Messieurs, nous anticipons sur l'avenir. Mais, pour régler avec sécurité un budget, il faut porter ses regards au delà de sa durée.

On ne peut pas espérer que chaque budget renouvellera pour un budget postérieur cet héritage de 38 millions que le budget de 1822 reçoit de celui de 1820.

Il est même prudent de prévoir que chaque budget peut être réduit à ses ressources naturelles. Et si, par exemple, le supplément que celui de 1822 reçoit des excédants de 1820 était déduit de ses moyens, il ne conserverait plus qu'une recette propre d'environ 881 millions pour faire face à une dépense qui déjà pour cette année s'élève à plus de 900 millions.

Des additions de charges extraordinaires peuvent en outre survenir par les résultats encore mystérieux de la liquidation de l'arriéré.

Ils devront donc être ménagés avec une grande économie ces trois suppléments de ressources accidentelles que nous vous présentons comme devant survivre au budget de 1822.

Et ici, Messieurs, votre pensée se reporte naturellement sur les accroissements de dépenses que présente ce budget.

Celle du ministère de la guerre est augmentée de 12,500,000 fr.; celle du ministère de la marine de 7 millions; quelques atténuations, introduites par les amendements de l'autre chambre dans les détails de divers services, réduisent le total des nouvelles charges d'environ 2 millions. L'augmentation définitive reste donc portée à plus de 17 millions.

Nous n'en contestons pas la nécessité; mais nous avons dû vous faire entrevoir la limite probable des revenus ordinaires de l'État, limite que les dépenses ne peuvent pas franchir sans provoquer l'emploi de moyens extraordinaires.

Si le bienfait du dégrèvement n'a pas été perdu pour le trésor royal, s'il a trouvé l'indemnité de son sacrifice dans la progression simultanée des contributions indirectes, ces produits peuvent redevenir stationnaires, et c'est surtout dans la confiance qu'ils ne décroîtront pas, que nous évaluons pour 1823 et 1824 la proportion probable de tous les revenus ordinaires, dans leur consistance actuelle, à 880 millions. Cette proportion se fortifie sans doute aujourd'hui de plusieurs secours supplémentaires dont nous avons indiqué les sources; toutefois ces secours seraient épuisés en bien peu d'années, si chaque budget n'apportait que 880 millions de recettes naturelles, pour acquitter 900 millions de dépenses nécessaires; et c'est lorsque les ressources présentes dominent encore les besoins, que la prévoyance peut avec plus d'avantage dominer elle-même l'avenir.

Bientôt les principales ressources seront dans les grandes économies qui restent encore à faire; elles demandent du discernement et du courage; mais (et c'est encore là un des avantages du gouvernement représentatif) le ministère qui dirigera ses efforts vers ce but, sera toujours

assuré de trouver dans les chambres tout le concours qui lui sera nécessaire.

Le système arithmétique du nouveau budget conserve au surplus l'ancienne forme.

Au rang des premiers devoirs du trésor royal se place l'acquittement : 1° de la dette publique inscrite ; 2° de l'intérêt des reconnaissances de liquidation qui ont été jusqu'à présent émises ; 3° de la dotation de l'amortissement.

Cette première dépense doit s'élever pour 1822 à 228,874,039 fr. ; et c'est avec raison sans doute que la portion des revenus publics qui la représentent est ainsi déclarée, par le budget même, indisponible pour les autres besoins du trésor royal. Son abandon aux créanciers de la dette publique inscrite n'est en effet que l'exécution du contrat fait avec eux ; elle est plutôt leur propriété que celle du trésor. La dette publique et l'amortissement exercent la spécialité de leurs prélèvements sur des revenus distincts, supérieurs au montant de ces prélèvements, et dont l'excédant seul rentre dans la condition des autres fonds applicables aux services ministériels.

On a pu mettre en question si une telle affectation ne serait pas plus efficace et comme preuve de la foi gardée au contrat et comme moyen de crédit, en devenant encore plus explicite ; si la cession faite aux créanciers de la dette inscrite d'un droit proportionnel sur les revenus publics avait besoin d'être confirmée chaque année ; si même la chance d'un vote annuel n'atténuait pas l'indépendance de leur gage.

Rien n'annonce toutefois que de tels scrupules aient affaibli la confiance de cette classe de créanciers ; c'est avec sécurité qu'ils voient se renouveler tous les ans dans la loi de finance la distinction sur laquelle repose leur privilége. Ils ont pour garants de son maintien les pouvoirs

mêmes qui l'ont institué. Et puisque l'état actuel des choses a pour lui l'assentiment des principaux intéressés, l'imitation de ce qui se fait ailleurs ne serait qu'un changement sans intérêt pour le ministère et pour les Chambres.

Les divers services ministériels doivent employer 673,043,907 fr., qui se distribuent ainsi qu'il suit :

A la liste civile et à la famille royale.	34,000,000 fr.
Au ministère de la justice. . .	17,904,500
Aux affaires étrangères. . . .	7,850,000
Au ministère de l'intérieur. . .	112,023,800
A la guerre, y compris l'augmentation de 12,565,926 fr. pour le service de la solde, etc.	187,302,526
A la marine, y compris l'augmentation de 7,010,000 fr. pour les approvisionnements, etc	59,990,000
Aux finances.	113,173,900
(Et c'est dans ce crédit que se trouve encore confondue l'allocation annuelle qui paraît au budget sous le nom de cette Chambre, et que M. le ministre des finances annonce devoir être mise hors de discussion par une loi spéciale.)	
Les frais de régie et de perception de toute nature, y compris la dépense des achats et de fabrication des tabacs, sont évalués à.	131,912,880
Le paiement de primes et restitutions, à	6,314,000
Les dépenses de la direction géné-	
A reporter. .	670,471,606

Report. . .	670,471,606 fr.
rale des poudres, et de l'instruction publique, qui se balancent par une somme égale de recettes à. . . .	5,572,296
	676,043,902
Qui ajoutés aux fonds assignés à la dette publique et à l'amortissement..	228,874,039
Portent le total de la dépense générale à.	904,917,941
Et c'est à la garantie du paiement de cette dépense que sont affectés,	
Le produit de l'enregistrement et des forêts pour.	186,067,000
Ensemble, ceux des douanes et des droits sur les sels perçus par la régie des douanes pour	130,000,000
(produits sur lesquels se prélève le paiement de la dette publique et de l'amortissement.)	
Ceux de la régie des contributions indirectes, pour.	193,250,000
Ceux des postes, de la loterie et autres recettes diverses, pour . . .	53,422,031
Ceux de toutes les contributions indirectes, pour	312,617,000
Ceux des poudres et salpêtres, et de l'instruction publique, pour. . .	5,572,296
Enfin, l'excédant de recettes que le budget de 1820 apporte au budget de 1822.	37,971,620
Total. . .	918,899,947 fr.

Somme supérieure de 13,982,006 fr. au montant total de la dépense.

Ces résultats, Messieurs, exigeraient une longue analyse; mais nous ne devons vous présenter que dans ses généralités un budget qui, à cette époque de l'année, s'offre à vos jugements avec l'autorité de la chose déjà jugée. Les états qui en contiennent les développements vous sont communiqués sous leur forme ordinaire, et cette similitude ne serait pas seule un titre suffisant de recommandation et de confiance auprès de vous, parce que, ainsi que nous l'avons dit, dans chaque période la variation des intérêts qu'attaquent les impôts peut exiger, au moins dans quelques parties de la législation, des modifications analogues. Mais la similitude n'est pas même parfaite, puisque les services de la guerre et de la marine ont exigé des suppléments de crédit, qui, déduction faite des réductions opérées sur d'autres dépenses, créent définitivement une nouvelle charge de plus de 17 millions. Il est vrai qu'en même temps les produits de l'enregistrement, des forêts, des douanes, des droits sur les sels, présentent comparativement aux évaluations du budget de 1821 une augmentation de 16 millions dans celles du nouveau budget de 1822; et les nouvelles ressources ne sont pas exagérées; mais parmi elles il est douteux, par exemple, que le revenu des forêts soutienne son élévation actuelle au delà de cette année. Et d'un autre côté, parmi les faibles économies improvisées sur quelques dépenses, vous ne pouvez pas regarder comme durables celles qui atteignent le service des vivres de la marine, et surtout celui des vivres de la guerre, au moment où la loi du recrutement appelle sous les drapeaux de nouveaux consommateurs.

La législation des douanes qui doit balancer tant d'intérêts reste provisoire, puisque le ministère est obligé de

suppléer par des mesures transitoires a l'absence encore prolongée des dispositions légales qu'il proposait.

Et l'administration de l'enregistrement elle-même, quoiqu'elle se recommande par la rectitude de ses opérations, par le calme de ses recouvrements, ne peut-elle pas aussi demander sur quelques-unes de ses taxes une révision salutaire ?

La modération d'un droit local prononcée par l'autre Chambre sur les boissons est-elle une amélioration suffisante dans la législation des contributions indirectes ? est-elle même une amélioration réelle ?

Enfin, les économies tant de fois réclamées dans les diverses parties de l'administration publique sont-elles parvenues au terme qu'une exacte et judicieuse appréciation pourrait leur assigner ?

Nous ne pouvons vous déférer que nos doutes ; et c'est le sort d'une commission qui, au milieu de documents et trop nombreux et trop tardifs, est forcée par le temps, et par l'étendue même de la matière, à réduire toutes les questions en une seule.

Le budget de 1822 est-il pourvu de ressources suffisantes pour ses besoins ?

Ici l'affirmative n'est pas douteuse.

Nous ne discutons pas séparément ceux des articles du projet de loi qui se bornent à renouveler des dispositions annuelles, à rappeler la nomenclature de diverses taxes et les prescriptions qui leur sont relatives. Mais nous y remarquons quelques articles additionnels qui nous ont paru susceptibles d'un examen spécial.

Le premier ouvre au ministre des finances un crédit de 3,413,958 fr. de rentes en 5 pour 100, applicable au remboursement des 60 millions de reconnaissances de liquidation que leur échéance a rendues exigibles au mois

de mars dernier; le trésor royal a déjà fait l'avance de cette somme sur ses fonds libres : ainsi le remboursement est dû aux caisses même du trésor, ou plutôt aux créanciers des budgets ou à d'autres prêteurs. L'inscription de cette rente, dont le ministre emploiera ultérieurement la valeur dans les paiements, ne crée pas une nouvelle charge. le mode de remboursement dû aux porteurs de reconnaissances de liquidation est réglé par une loi, et, sauf la fraction de 418,958 fr., les intérêts assignés aux porteurs de reconnaissances de liquidation seront diminués d'une somme égale à celle dont seront augmentés les intérêts de la dette inscrite.

Aucune objection fondée ne peut être faite contre cette mesure.

L'article 3 contient une disposition nouvelle dont le but est sans doute de concilier la justice avec l'économie. Les ordonnateurs, en supprimant des employés inutiles, pourront convertir pour eux, en secours temporaires, la moitié des économies qu'aura pu opérer leur suppression. Pour que l'économie soit réelle, sans doute les ordonnateurs renonceront à faire aucun autre emploi de cette première réduction de moitié dans le traitement des employés supprimés, et des extinctions successives qui pourront avoir lieu dans les indemnités temporaires; tel doit être le motif de ce dernier paragraphe de l'article, et les Chambres devront trouver cette double garantie dans le tableau de ces indemnités qui devra leur être communiqué chaque année.

Ici vient naturellement se placer une réflexion sur cette institution de prévoyance qui appelait les employés de chaque ministère et de chaque administration à se créer à eux-mêmes, par des retenues successives, le fonds de leurs pensions de retraite ; les premiers calculs ont pu être contrariés par une foule de suppressions précoces que les

événements ont amenées; les caisses de retenues épuisées par les premières pensions n'ont bientôt plus offert de ressources aux demandes postérieures; et le trésor royal a été obligé de venir au secours de leur insolvabilité. Mais aujourd'hui les opinions ne sont pas encore uniformément fixées sur l'institution elle-même; on est seulement parvenu à reconnaître que l'imprévoyance des premiers calculs avait été telle que, pour les proportionner aux seuls besoins de l'avenir, les retenues dans quelques administrations devaient être portées jusqu'à dix pour cent; elles varient encore dans chacune d'elles, et puisque des suppressions parmi les employés doivent entrer dans le système des économies, il serait désirable que le ministère fît examiner avec plus de soin qu'on n'en avait apporté dans les premiers calculs, comment un système mieux organisé des fonds de retenue pourrait concourir simultanément au même but.

Nous aimons à reconnaître un sentiment d'équité dans l'article 6, qui affranchit du droit de timbre les copies négociables d'une même lettre de change; l'unité du droit doit en effet être, en ce cas, la conséquence de l'unité de l'acte.

Un sentiment d'humanité pour la classe indigente de quelques départements a sans doute dicté l'exception introduite dans l'article 8. Mais nous ne devons pas cependant dissimuler les objections suivantes. L'abus de cette exception ne menace-t-il pas d'une forte réduction les droits sur la consommation totale de la bière? L'exemple d'un privilége local sera-t-il sans danger pour le maintien de la taxe que subit cette diversité de boissons de qualité inférieure, qui partout ailleurs sont aussi la ressource des pauvres? Est-on préparé au sacrifice qu'il faudrait faire pour rendre partout égale la condition de cette classe de contribuables.

Mais parmi les dispositions additionnelles qui se trouvent insérées à titre d'amendement dans le projet de loi, il en est surtout une qui, par sa nouveauté, par ses conséquences, a appelé l'attention de votre commission; c'est celle qui confère aux conseils-généraux de département un droit inusité de discipline sur les préfets.

La somme directement attribuée aux préfets et aux sous-préfets pour leur traitement et leurs frais d'administration s'élève annuellement à environ 7 millions; 4 millions se divisent en traitements fixes entre tous les préfets et tous les sous-préfets; 3 millions leur sont assignés pour toute la dépense de leurs bureaux [1].

Peu de temps après l'établissement des préfectures, on avait reconnu que des motifs d'économie et de convenance recommandaient la même règle de fixité pour les traitements personnels des préfets et sous-préfets, et pour les frais d'administration dont ils pourraient disposer; on avait même cru devoir imprimer plus particulièrement ce caractère à la seconde partie de cette dépense, en la convertissant en un *abonnement*; et jusqu'à présent elle en a conservé le nom et les effets.

L'article 20 interprète cet abonnement de telle manière qu'en restant limitatif pour la quotité des frais d'administration, il constituerait cependant les préfets et les sous-préfets comptables de l'emploi fractionnaire de ces frais, les premiers envers les conseils-généraux de département, les seconds envers les conseils d'arrondissement, et encore avec la condition que les comptes ainsi réglés seraient définitivement soumis au règlement du ministre de l'intérieur.

Sous le rapport de l'intérêt général des finances, et c'est

1. Déduction faite de ce qui est spécialement attribué aux conseils de préfecture et aux secrétaires-généraux.

celui que présente d'abord une disposition qui vient prendre rang dans la loi du budget, la question réduite à son expression simple est celle-ci. Dans un département, par exemple, où les dépenses de la préfecture et des sous-préfectures seront annuellement de 70,000 fr. le préfet disposera de 20,000 fr. pour son traitement personnel, et de 30,000 fr. pour l'abonnement de ses frais de bureaux ; les sous-préfets de 8,500 fr. au premier titre, et de 11.500 fr. au second : on demande quelle pourra être l'économie qu'opéreront dans une dépense de 41,500 fr. destinée à salarier toute la correspondance, toutes les écritures, toutes les impressions d'un département, les deux degrés de juridiction qui en jugeraient la comptabilité en détail.

On demande ensuite si l'économie, en la supposant possible, contre toute vraisemblance, balancerait les frais du nouveau tribunal que le ministre de l'intérieur serait obligé d'établir auprès de lui pour juger, dans leurs minutieux détails et d'après les pièces justificatives, plus de quatre cents comptes, pour le premier examen desquels les conseils de département et d'arrondissement auraient déjà été détournés d'intérêts plus dignes de leur institution.

Mais des conséquences plus graves résulteraient de la fausse position dans laquelle seraient placés les pouvoirs administratifs des départements, qui, sur leurs moyens matériels d'exécution, seraient plus dépendants de leurs conseils que du ministère lui-même; de l'état précaire dans lequel se trouveraient les préfets et les sous-préfets pour la fixation des salaires, et peut-être pour le choix de leurs coopérateurs; de l'influence qu'aurait, sur les administrés eux-mêmes, cette condition imposée à leur premier administrateur, d'entrer en explication, en justification, en composition, devant quelques-uns d'entre eux, sur des

détails intérieurs et presque domestiques. Et ne serait-ce pas aussi dégrader, par un arbitrage indigne d'eux, le droit qu'ont les conseils-généraux de consigner, dans des cahiers annuels, leurs plaintes sur les intérêts administratifs qui seraient en souffrance?

Ce sont là les inconvénients qu'on a judicieusement voulu prévenir dans l'intérêt du pouvoir et même dans l'intérêt de l'économie, en adoptant pour les frais de bureaux des préfectures et sous-préfectures le système des *abonnements*. Le vœu unanime de votre commission est par ce motif pour le maintien de ces abonnements ; et elle ne s'abstient de vous proposer le rejet de l'article 20, que dans la confiance où elle est que la prochaine loi de finances (et cette fois elle sera en effet très-prochaine) fera justice de l'anomalie administrative introduite par cet article.

Nous terminons, Messieurs, le compte que vous nous avez chargés de vous rendre, sans nous dissimuler combien il est incomplet.

Nous avons tâché d'indiquer par quels moyens la préparation d'une loi à laquelle appartient une grande influence sur la stabilité des pouvoirs, et qui touche aux intérêts de toutes les familles, pourrait trouver en vous un concours plus digne d'elle et plus digne de vous.

La sévérité avec laquelle nous avons jugé quelques dispositions nouvelles s'arrête devant un devoir plus pressant.

Les réserves que nous avons consignées dans ce rapport n'entraveront pas l'exécution de la loi de finances de 1822.

Votre commission vous propose l'adoption de cette loi.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DES CINQ PROJETS DE LOI RELATIFS AU RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE L'EXERCICE DE 1821.

1er *avril* 1823.

MESSIEURS,

Les projets de lois dont nous sommes chargés de vous rendre compte remplissent un des engagements les plus importants du ministère envers les Chambres et envers la France.

De la nécessité dans laquelle se trouvent les ordonnateurs des dépenses publiques d'entrer une fois chaque année en compte avec vous, résulte pour eux, s'ils sont prévoyants, l'obligation de compter, presque chaque jour, avec eux-mêmes.

On pourrait même dire que les tableaux arithmétiques que chaque ministère vous présente annuellement de ses dépenses et de l'emploi de ses crédits, deviennent, en quelque sorte, pour l'œil attentif, l'abrégé du compte moral de son administration; car il est bien peu d'actes ministériels à l'accomplissement desquels le Trésor royal ne soit appelé à concourir, et qui ne se résolvent en un prélèvement sur l'impôt.

1. Cette commission était composée de MM. le comte Mollien, le marquis de Marbois, le duc de Lévis, le marquis d'Orvilliers, et le marquis de Talaru

La perfection des comptes consiste à prouver qu'il n'est pas de dépense publique qui ne porte avec elle, dans sa nécessité, la compensation des sacrifices privés dont l'impôt se compose.

La fonction de la comptabilité est de traduire dans la langue qui lui est propre, de résumer sous la forme des chiffres, de classer dans une méthode accessible à tout examen, la variété, la multiplicité des détails du service public. Et pour que la comptabilité ait rempli tous ses devoirs, il faut que chaque fait ait été encore en présence devant elle lorsqu'elle l'a décrit; que tous les faits analogues aient été placés, selon leur date, dans la division qui leur appartient; que chaque disposition de fonds ait pris sa mesure et trouvé sa limite dans le crédit spécial qui lui était assigné; et que la régularité de leur emploi résulte pour les chambres de la concordance des faits avec les calculs qui les ont précédés, indépendamment des preuves qui doivent en établir la légalité devant un autre juge.

Les formes de la comptabilité dominent le pouvoir des ordonnateurs, comme les formes de la procédure dominent celui des magistrats; mais les uns et les autres trouvent leur appui dans l'autorité de ces règles. Ce n'est aussi que dans leur application uniforme à tous les services publics que les ordonnateurs du premier ordre peuvent trouver la garantie de leur responsabilité.

Dans cet ensemble d'administrations vastes et compliquées qui concourent soit au recouvrement des divers impôts, soit à leur impartition entre toutes les nécessités publiques, au milieu de tant de coopérateurs, qui ne peuvent seconder l'action, sans obtenir une part dans le pouvoir même, dont ils dépendent, la sécurité ne repose pas seulement sur le choix et l'intégrité des personnes; elle

n'est pour les personnes elles-mêmes que dans l'exactitude et l'unité de la méthode qui présente un moyen facile de remonter du produit total de chaque impôt à ses différentes sources, et de suivre dans tous leurs détails la dissémination des dépenses; une telle méthode peut seule éclairer et faciliter les rapports des diverses administrations entre elles, et ceux de tous les ministres ordonnateurs avec le ministère spécial, qui est le centre de tous les recouvrements, et qui participe à la responsabilité de leur emploi légal.

Si des comptes, qui par leur volume seul peuvent déjà intimider la critique, et ne lui laissent souvent que la ressource de quelques attaques partielles, se défendaient encore contre l'examen par l'incohérence et la diversité des formules, leur présentation annuelle dégénérerait bientôt en une simple et stérile formalité.

Ceux sur lesquels vous devez prononcer ne méritent pas ce reproche, quoiqu'ils laissent encore quelque amélioration à désirer ; les faits qu'ils contiennent, bien que réduits à leur plus simple expression, sont trop multipliés sans doute pour que votre attention puisse se diriger sur chacun d'eux; mais tous les chiffres dont ils se composent, sauf quelques légères exceptions, rappellent, pour les recettes, une origine connue, pour les dépenses, un emploi nécessaire et déterminé; et la confiance publique sera fixée sur le sort du budget de 1821, lorsque vous aurez déclaré, par la comparaison des résultats, la libération complète des contribuables envers ce budget, et celle du Trésor royal envers les créanciers de la même époque.

Le plus grand intérêt de la publicité des comptes est dans cette déclaration solennelle.

Vous savez, Messieurs, quel effet produisit, à une époque dont plus de quarante années nous séparent, la

première apparition d'un compte de finances. Ce compte n'était pas destiné à subir une discussion régulière. Il n'était présenté que comme un exposé de faits ; aucun pouvoir n'était constitué pour en être juge. Mais un bilan de la fortune publique a tant de points de contact avec les intérêts privés, que toutes les attentions se réveillèrent. Les examinateurs se multiplièrent dans toutes les classes. Le public attendait, pour fixer ses doutes, qu'une communication pareille se renouvelât dans l'année suivante ; elle n'eut pas lieu, les finances reprirent leurs anciens voiles ; et vous vous rappelez comment en 1787 ces voiles tombèrent devant la révélation d'un *déficit* dont trois ministres se contestaient la proportion, se reprochaient l'origine ; et quelles furent les terribles conséquences de cette scandaleuse incertitude !

A l'époque que nous venons de citer, ce ne fut pas le seul attrait de la nouveauté qui appela tous les regards sur la situation des finances ; aujourd'hui c'est l'intérêt de la stabilité qui vous recommande d'éclairer sur elle toutes les opinions par les vôtres.

C'est à la législation à laquelle vous avez concouru dans les sept dernières années que la France devra de ne plus craindre le renouvellement des *déficit*. Cet abîme est fermé pour ne plus se rouvrir. Les comptes de finances ne manquent plus de juges ; une époque fixe leur est assignée, chaque année, pour être mis en jugement.

Chaque budget, en recevant son nom de l'année dans laquelle il est ouvert, ne peut plus conserver son activité au delà du neuvième mois de l'année suivante. Dans chacune de vos sessions, ce n'est, il est vrai, que sur la foi des prévisions ministérielles, et conséquemment sur de simples probabilités, que vous adoptez les bases du budget de l'année qui va suivre ; et tel est l'enchaînement des ser-

vices publics, ainsi que la connexion de leurs rapports, telle est aussi l'uniformité des devoirs des contribuables envers l'impôt, que, du moins dans les temps ordinaires, la concordance des résultats à venir est presque garantie d'avance par toutes les vraisemblances qui dérivent de l'analogie.

Mais, avant d'admettre les calculs probables d'après lesquels vous devez ouvrir de nouveaux crédits, vous avez prononcé sur le sort d'un autre budget dans lequel les hypothèses sont toutes remplacées par des faits. Vous ne déclarez la clôture de ce budget qu'après avoir redressé, par la comparaison des *faits*, les calculs de la simple prévoyance ; votre vote repose sur des recettes réalisées, sur des paiements effectués dont la légalité doit presque simultanément subir une vérification judiciaire; et la valeur des preuves de cette légalité est garantie par le cautionnement et la fortune des comptables qui les produisent. Dans un système ainsi coordonné, lorsqu'un budget n'est clos que lorsqu'il a accompli toutes ses promesses et satisfait à tous ses engagements; lorsqu'un intervalle de deux ans au plus sépare l'ouverture de chaque budget de l'époque à laquelle, en présence de ses créanciers et de ses débiteurs encore récents, il comparaît devant les chambres avec une balance de chiffres qui établit qu'il ne doit plus rien aux uns, qu'il n'a à réclamer auprès des autres aucune somme applicable à son service, assurément le renouvellement d'un arriéré n'est plus possible.

Et c'est pour donner une garantie de plus contre ce fléau que le règlement du budget de 1821 vous est proposé, immédiatement après l'expiration de la seconde année de son exercice.

Ce ne sera pas sans déplaisir que vous retrouverez encore dans ses résultats quelques-uns des écarts, quelques-

unes des révélations tardives qui, déjà plusieurs fois, ont été le sujet de vos censures ; mais, avant de vous proposer le redressement de ces mécomptes, votre commission vous doit le dédommagement de vous faire connaître que plusieurs des observations qui vous avaient été inspirées par le sentiment de vos devoirs dans l'examen des précédents comptes, ont été prises en considération ; et que les comptes ultérieurs devront vous offrir le supplément de garantie que réclamait votre consciencieuse sollicitude.

En considérant : 1° que tous les faits qu'embrassent les divers comptes ministériels, et qui se résolvent en paiements, demandent indispensablement le concours d'agents indépendants des ministres ordonnateurs, et qui sont responsables devant la Cour des comptes de leur participation définitive à ces actes ;

2° Que vers l'époque à laquelle les ministres vous font présenter les états de leurs dépenses, les comptables, qui y ont pourvu avec les fonds du trésor royal, doivent aussi avoir soumis à un autre juge le compte des paiements qu'ils ont effectués pour chaque ministère ; et que dans cet ordre de choses chaque dépense étant un même fait divisé en deux parties, auxquelles le ministre concourt par une ordonnance, et le comptable par un paiement, toutes les dépenses pouvaient trouver leur contrôle dans le rapprochement de ces deux actes ;

3° Que la responsabilité des payeurs ne pouvant être judiciairement libérée que sur la production des pièces qui constatent qu'ils n'ont fait leurs paiements qu'à des créanciers réels, de services prévus par le budget, et en vertu d'ordonnances délivrées sur un crédit régulier, les jugements qui admettaient la légalité des paiements deviendraient, au moins pour vous, un commencement de

preuves en faveur de la régularité des décisions ministérielles qui les auraient provoquées.

En donnant encore à ces motifs, dans vos précédentes sessions, beaucoup d'autres développements, qu'il serait superflu de rappeler, vous aviez plusieurs fois exprimé le vœu d'être éclairés dans vos recherches sur la comptabilité ministérielle, par les documents que peuvent offrir les arrêts successivement rendus par la Cour des comptes sur la gestion des payeurs du trésor royal ; vous aviez représenté qu'en pareille matière la multiplicité des détails, la symétrie des chiffres, ne suffisaient pas à la conviction ; que ces communications ne vous offraient que des résultats détachés de leurs preuves ; et vous ne pouviez pas en effet oublier que, quelle que fût votre confiance personnelle dans les assertions des ministres, c'était encore d'une autre confiance que la vôtre que vous deviez assurer le maintien ; et que l'opinion publique réclamait d'autres gages de vos décisions sur une dépense de 900 millions.

Votre vœu a été accompli, Messieurs ; un des articles de l'ordonnance royale du 14 septembre dernier porte textuellement : *Que la Cour des comptes constatera et certifiera, d'après le relevé des comptes individuels et des pièces produites par les comptables, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par chaque ministre ordonnateur ;* et la communication, qui nous a été donnée des derniers travaux de cette cour, nous fait espérer que vous obtiendrez le concours que vous attendez de son zèle pour l'ordre.

La comparaison de ces états dans leurs nombreux détails a été faite avec le résultat des arrêts rendus.

Un des membres de votre commission, qui préside à ces travaux, avait toujours pris soin de modérer les espérances qu'on en a conçues. Les états qui ont été mis sous

nos yeux nous ont fait connaître que d'année en année on approche du but que la loi s'est proposé, mais ils prouvent aussi que ce but n'est pas encore atteint. Nous avons remarqué des différences entre quelques parties des états communiqués et comparés. On rend raison de ces différences, et elles ne servent qu'à mieux démontrer avec combien de soin la comparaison a été faite. Encore deux ans, et l'intention de la loi sera remplie. Ce résultat d'une diligence extraordinaire dans toutes les parties d'un immense service est peut-être sans exemple.

La même ordonnance a consacré quelques autres mesures dont vous aviez aussi présenté l'utilité : vous aviez remarqué l'espèce de désuétude dans laquelle étaient tombées les formes conservatrices, introduites par Colbert, dans la comptabilité publique ; les restrictions qu'éprouvait ce contrôle préventif, attribué sur l'ensemble des dépenses au ministère spécialement chargé des recouvrements ; enfin la disparité des formules et des procédés suivis dans la rédaction de divers comptes.

L'ancienne comptabilité des finances se bornait à l'enregistrement chronologique des espèces monétaires reçues ou payées ; elle pouvait suffire, dans les temps où des compagnies de finances versaient à des époques fixes les revenus qui leur étaient affermés, et où les ministères recevaient aussi en masse, par l'intermédiaire de leurs trésoriers, les fonds affectés à leurs services ; mais le trésor royal avait dû renoncer à la simplicité, à la commodité apparente de cette méthode, lorsqu'il était devenu le centre unique de tous les recouvrements et de tous les paiements ; lorsqu'il avait dû exercer une action immédiate et journalière sur tous les comptables des recettes et des dépenses ; lorsque pour niveler sur tous les points du royaume l'inégalité des revenus et des besoins, il avait fallu qu'il

eût recours à des moyens de transmission plus rapides et plus économiques, mais qui toutefois devaient changer la forme des valeurs primitives pour les mieux approprier à chaque destination ; de tels mouvements sortaient de l'orbite de l'ancienne comptabilité : elle ne pouvait plus les suivre.

Après diverses épreuves le trésor public avait adopté une comptabilité plus moderne, celle dont les combinaisons sont depuis longtemps révélées à cette classe d'hommes vigilants et industrieux que la nature de leurs rapports et l'intérêt de leur crédit obligent le plus à connaître constamment la situation de leurs affaires. C'est sur elles que reposent les plus grandes transactions du commerce, quel que soit leur objet, leur origine, et quel que doive être leur terme ; elle maintient l'accord de ses résultats entre divers correspondants ; à quelque distance qu'ils soient les uns des autres, son mérite est de marcher aussi vite que les faits qu'elle doit décrire, et de définir chacun d'eux dans toutes les modifications successives qu'il a pu subir. Loin d'exclure les garanties que les lois assurent aux deniers publics, elle y ajoute de nouveaux moyens de contrôle, qui résultent de l'action réciproque de ses formules ; c'est par ses procédés que maintenant le trésor royal peut, presque aussitôt qu'une année commence, vous présenter la situation complète des recettes et des dépenses faites dans l'année qui finit. Avec son secours l'arriéré des comptes ne peut plus être qu'une plaie des anciens temps ; et vous savez que cet arriéré finissait toujours par en imposer un plus funeste.

Mais dans ce nouvel ordre de choses, pour que rien ne manquât à l'harmonie des rapports entre les ministres, ou du moins au bon accord des chiffres dans toutes celles de leurs dispositions qui touchent à la fortune publique, il

fallait que l'idiome arithmétique, adopté pour un ministère, devînt commun à tous les autres. Et c'est aussi, Messieurs, un des heureux résultats de l'ordonnance du 14 septembre. Bientôt la comptabilité publique n'admettra plus de variantes dans ses écritures. Les comptes généraux acquerront plus d'ensemble par cette uniformité de méthode ; en facilitant leur examen, elle rendra plus facile la surveillance des détails pour les ordonnateurs, surtout pour ceux dont la comptabilité se complique de divers éléments, et qui doivent avoir constamment présents à la pensée les comptes numériques d'hommes, de fonds, d'approvisionnements divers dont ils disposent, soit divisés, soit en masse, et souvent à de grandes distances. Dans la main des ministres une méthode qui n'avait été créée, dans le cercle des échanges, que par le plus simple esprit de prévoyance et d'économie, deviendra sans doute l'instrument de combinaisons plus elevées. Mais lorsque des administrateurs publics savent aussi être prévoyants et économes, il est rare qu'ils laissent à regretter l'absence des autres qualités.

Et ici, Messieurs, vous nous permettrez de vous soumettre quelques-unes des conséquences de l'imprévoyance, même dans les cas qui peuvent la rendre la plus excusable.

Les dispositions que peut faire un ministre sur les fonds du trésor royal trouvent leurs limites dans la loi du budget, et avec des conditions plus restrictives encore, dans l'ordonnance royale qui répartit le crédit légal entre les divers services ; mais il n'est en la puissance d'aucune loi d'empêcher un ministre d'engager l'Etat, de le constituer débiteur au delà de ces limites. La loi ne peut pas obliger ceux dont un ministre requiert des services et des avances à ne lui obéir que jusqu'à concurrence des sommes dont ce

ministre peut légalement disposer. Le roi, *qui seul ne peut pas faire mal*, ne peut pas conférer ce droit avec sa confiance ; et sans doute il faut convenir qu'un ministre est en état d'irrégularité devant la loi lorsqu'il a autorisé une dépense qui sort de l'orbite de ses crédits, encore bien qu'elle ait pu être commandée par la nécessité, et qu'elle puisse être justifiée par un intérêt de justice ; puisqu'il avait fait avec la loi un abonnement pour son service, il n'a pu s'en écarter sans engager sa responsabilité : pour la libérer il a besoin d'une loi spéciale d'immunité.

Et le pouvoir de créer à l'État un créancier imprévu est en effet tellement exorbitant, qu'on ne peut jamais le présenter sous un aspect trop redoutable pour celui qui peut l'exercer !

Mais ce nouveau créancier doit-il supporter la peine d'une irrégularité à laquelle il n'a concouru que par une obéissance passive ? avait-il le droit d'interroger, sur la légalité de ses ordres, le ministre qui mettait en œuvre son temps, son industrie, ses capitaux ?

Il nous semble que l'une et l'autre proposition pourraient se défendre contre la négative.

Nous croyons aussi qu'un second principe dérive de celui qui rend les ministres responsables de tous leurs actes envers l'État, c'est que l'État est responsable de tous les actes ministériels qui pourraient compromettre les droits de tiers dont la bonne foi ne pourrait pas être contestée. Or, le seul retard d'un paiement stipulé par un contrat peut mettre en péril la fortune et le crédit d'un créancier trompé dans sa confiance, surtout quand il ne peut poursuivre judiciairement, ni son débiteur, ni l'éminent fondé de pouvoirs avec lequel il a traité. Et la question se compliquerait encore de circonstances plus graves, si l'État, qui exposerait le crédit de son créancier en refusant

de reconnaître une dette qui sans être régulière pourrait n'être pas moins légitime, était obligé d'employer pour son propre compte les ressources du crédit. Elles sont austères les règles du crédit; et les facilités qu'il donne sont compensées par les obligations strictes qu'il impose; dans le vocabulaire qui lui est propre, le seul ajournement d'un paiement promis ne s'explique que par la volonté d'être injuste, ou l'impuissance d'être juste; alternative fâcheuse pour tout gouvernement, quel que soit son système de finance. La propriété sait si bien se défendre ou se venger; la réciprocité exerce directement ou indirectement une telle puissance sur toutes les transactions, que la lésion d'un seul intérêt privé, quand elle provient de l'autorité qui doit les protéger tous, peut devenir bientôt pour les autres intérêts qui sont en contact avec elle l'occasion ou le prétexte de ces combinaisons mystérieuses par lesquelles on parvient à compenser les risques. C'est toujours par un premier ajournement qu'ont commencé les arriérés, qui ne se trouvent que trop souvent reproduits dans l'histoire de nos finances; et il est permis de craindre que souvent aussi la dette réelle qu'ils recélaient ne se soit accrue de la prime d'assurance que des créanciers s'étaient ménagée contre eux.

Toute demande d'un crédit supplémentaire que fait un ministre pour couvrir une dépense non prévue par la loi du budget, ne peut donc pas se présenter comme une question simple, ou plutôt, lorsqu'elle vient vous saisir, déjà le droit du créancier nouveau dont les titres vous sont exposés, ne fait plus partie de la question; elle n'en est que plus grave pour le ministre ordonnateur, qui vous doit compte de ses motifs; la nécessité de ce qu'il a fait peut seule justifier ce qu'il n'avait pas prévu, sa responsabilité reste entière devant vous, et quoique la responsabilité mi-

nistérielle ne soit pas complétement définie, les Chambres auront toujours en leur pouvoir d'immanquables moyens pour l'atteindre. Mais un système de comptabilité qui donne l'espoir d'une surveillance ministérielle plus active et plus facile, peut du moins en rendre les occasions beaucoup plus rares.

Votre commission, en vous exposant ces derniers principes, ne prétend en faire l'application à aucun fait particulier, ni même à aucune des dispositions des projets de loi dont elle va vous entretenir : par tout ce qui précède, elle n'a voulu que vous rappeler l'importance de celle de vos délibérations qui prononce la clôture définitive d'un budget; l'utile effet de vos précédentes discussions sur les garanties morales que doivent présenter avec eux les comptes minstériels, les améliorations qu'une ordonnance récente a introduites dans la comptabilité publique, enfin les motifs des propositions de loi que nous devons vous soumettre [1].

1. On supprime les détails de chiffres que présentaient les cinq projets de lois, dépourvus d'intérêt pour tout autre temps que celui auquel ils étaient applicables.

OPINION

SUR LE PROJET DE LOI TENDANT A DISPENSER LE TRÉSOR ROYAL DE DONNER CAUTION DANS LE CAS PRÉVU PAR LES ARTICLES 2185 DU CODE CIVIL ET 832 DU CODE DE PROCÉDURE CIVILE.

17 *février* 1827.

MESSIEURS,

J'ai l'honneur d'être membre de la commission que vous aviez chargée d'examiner le projet de loi exceptionnelle, qui vous a été proposé sur les surenchères, provoquées par le Trésor royal.

J'ai le regret de n'avoir pas partagé sur tous les points l'opinion de la commission.

Ce n'est pas contre la dispense qui est demandée par le Trésor royal, de donner la caution prescrite par le Code civil, lorsqu'en vertu du Code civil la Trésorerie exerce le droit de surenchère ; ce n'est pas sur ce que prononce le projet de loi qui vous est présenté : c'est sur ce qui est omis dans sa rédaction, que j'ai quelques observations à vous soumettre.

L'article unique qui doit constituer cette loi dérogatoire, se borne à énoncer la condition dont la Trésorerie doit être affranchie ; mais il ne dit pas comment elle pourrait, en se rapprochant du moins de l'esprit de la loi commune, remplir son vœu sous une autre forme.

C'est, Messieurs, dans l'intérêt même du Trésor royal que cette omission me paraît grave ; et la Chambre, j'ose

l'espérer, me rendra la justice de penser que, si cet intérêt m'occupe encore, c'est sans le mélange d'aucun autre.

Je me demande, lorsque depuis près de vingt ans la Trésorerie n'offre plus une seule trace de son ancienne constitution, lorsque le ministère se félicite même d'avoir encore étendu à son égard le système des innovations qui datent de cette époque, je me demande, dis-je, par quelle exception le Trésor pourrait invoquer, pour lui seul, une jurisprudence ancienne [1] et une jurisprudence nouvelle, en concurrence? Comment, lorsque son droit de poursuivre une surenchère n'est maintenant fondé que sur l'article 2185 du Code civil, il pourrait se dispenser des conditions imposées par ce même article à tout autre surenchérisseur, en rétrogradant vers la législation d'un autre siècle?

Pendant d'assez longues années, j'ai pu juger que la Trésorerie n'avait rien de plus honorable et de plus utile à faire pour elle, que de subordonner ses pratiques à la loi commune; et c'est d'après ce principe, Messieurs, que se sont introduits dès 1807, dans le mouvement des fonds du Trésor, et dans la comptabilité qui doit en constater la situation, les méthodes et les procédés nouveaux, que depuis on a maintenus, sans doute en les perfectionnant; c'est aussi depuis ce temps qu'on a pu remarquer dans tous les actes de la Trésorerie plus de respect pour le droit commun : c'était là la plus notable des innovations qu'elle devait subir, et c'était le but de toutes les autres.

L'obligation de donner caution n'est pas la moins importante des cinq conditions que l'art. 2185 [2] du Code civil

1. L'édit de 1771.

2. Art. 2185 du Code civil. « Lorsque le nouveau propriétaire a fait cette notification dans le délai fixé, tout créancier dont le titre est inscrit, peut requérir la mise de l'immeuble aux enchères et adjudications publiques ; à la charge,

« 1° Que cette réquisition sera signifiée au nouveau propriétaire dans

comprend, sous peine de nullité, dans les formalités de la surenchère. Elle devait de grandes réparations à la propriété longtemps violée, après avoir peut-être été plus longtemps encore mal définie, la législation récente qui forme aujourd'hui notre droit commun; et telle est l'importance que le législateur a attachée à la caution que devait fournir tout provocateur de surenchère, qu'il en a encore renouvelé l'injonction, sous la même peine de nullité, par l'art 832[1] du Code de procédure, promulgué plus de trois ans après le Code civil. Il a judicieusement voulu que lorsque après la vente d'un des immeubles d'un débiteur un des créanciers provoquait la surenchère, le prix de la première vente, accru du dixième par le surenchérisseur, devînt un fonds commun, sur lequel les créanciers n'auraient plus de réduction à subir, quelles que fussent ensuite les conditions de la revente, quelle que fût la solvabilité du nouvel acquéreur. Elles méritent quelques égards, Mes-

quarante jours, au plus tard, de la notification faite à la requête de ce dernier, en y ajoutant deux jours par cinq myriamètres de distance entre le domicile élu et le domicile réel de chaque créancier requérant;

« 2° Qu'elle contiendra soumission du requérant, de porter ou faire porter le prix à un dixième en sus de celui qui aura été stipulé dans le contrat, ou déclaré par le nouveau propriétaire;

« 3° Que la même signification sera faite dans le même délai au précédent propriétaire, débiteur principal;

« 4° Que l'original et les copies de ces exploits seront signés par le créancier requérant, ou par son fondé de procuration expresse, lequel, en ce cas, est tenu de donner copie de sa procuration;

« 5° Qu'il offrira de donner caution jusqu'à concurrence du prix et des charges.

« Le tout à peine de nullité. »

1. Art. 832 du Code de procédure. « . ... L'acte de réquisition de mise aux enchères contiendra, à peine de nullité de la surenchère, l'offre de la caution, avec assignation à trois jours devant le même tribunal pour la réception de ladite caution, à laquelle il sera procédé sommairement. »

sieurs, ces formalités qui sont la sauvegarde de restitutions longtemps attendues, et qui tendent à les préserver de variations dans la quotité, de nouvelles incertitudes dans les échéances.

Et cependant ma conclusion n'est pas qu'en cas de surenchère, le Trésor royal doive être aussi littéralement soumis qu'un créancier ordinaire à la cinquième des conditions prescrites par l'article 2185 du Code civil. J'irai même plus loin que le ministère, et en considérant que le Trésor royal est virtuellement en possession d'associer à tous ses actes, à tous ses engagements, une caution permanente, la plus solide de toutes, la France entière, je dirai qu'en produisant, en cas de surenchère, la caution légale, il amoindrirait en quelque sorte celle incomparablement plus puissante qui réside en lui. Et c'est là ce qui pourrait expliquer cette convention tacite, cette espèce de capitulation, en vertu de laquelle le Trésor royal, jusqu'à cette époque, avait pu, dans la poursuite assez rare pour lui des surenchères, se borner, avec l'assentiment des autres créanciers, aux quatre premières formalités prescrites par le Code civil.

Mais la Cour royale de Paris vient, suivant la teneur du texte de l'article 2185 de ce Code, d'appliquer la peine de la nullité à une nouvelle surenchère, que le trésor royal avait provoquée, sans avoir préalablement accompli la cinquième des formalités, la présentation d'une caution. Le Trésor royal se trouve donc maintenant placé dans l'alternative de demander une loi qui annule à son égard la disposition de l'article 2185 du Code civil relative à la caution du créancier surenchérisseur, ou de satisfaire, sous une autre forme, aux intentions de cet article, en obéissant à son esprit, s'il n'obéit pas à la lettre.

Les anciens priviléges du Trésor royal ont subi le sort

de beaucoup d'autres; il les payait chèrement; et je ne puis assez redire qu'une longue expérience a maintenant prouvé, qu'en thèse générale, il y avait toujours plus de profits que de charges, plus d'avantages que d'inconvénients pour la Trésorerie à ne chercher que dans le droit commun la règle de ses devoirs, comme la protection de ses droits.

Mais c'est spécialement dans l'exercice de la surenchère que le Trésor royal doit être ici considéré. Or, quelque légitime que soit l'intervention d'un créancier qui, pour la plus grande sûreté de ses droits propres, provoque une surenchère, il n'en résulte pas moins pour les autres créanciers, ses consorts, une prolongation de privations, un retard de jouissance : c'était donc par une juste compensation en faveur de ces derniers, et pour les défendre contre de nouvelles incertitudes, que le législateur avait imposé au créancier surenchérisseur les cinq conditions stipulées par l'article 2185 du Code civil.

Les interventions de ce genre, faites au nom et pour le compte du Trésor royal, sont sans doute les plus favorables de toutes, puisqu'elles ont pour but la conservation des deniers publics, qui est le premier de ses devoirs; mais ce n'est jamais en négligeant les sûretés requises pour les intérêts privés, que la Trésorerie peut bien servir les intérêts de l'État; et moins encore lorsque, pour les uns et les autres, il ne peut définitivement y avoir que partage de privations et de pertes. Dans cette communauté d'infortune qui suit presque toujours l'expropriation forcée du débiteur, les inégalités de position disparaissent; et si, pour sa convenance propre, la Trésorerie a quelque exception à réclamer, n'est-il pas autant de sa dignité que de son équité de remplacer du moins par quelque condition parallèle, la formalité dont elle se dispenserait et dont elle ne dispen-

serait pas tout autre de ses *consorts?* On dira, et on l'a déjà beaucoup dit, que la solvabilité du Trésor royal a un tel caractère de prééminence, que n'étant assimilable à aucune autre, elle a le droit d'invoquer une jurisprudence à part pour les garanties qui peuvent reposer sur elle. Tel avait aussi été le prétexte de ces règlements spéciaux, qui, dans des temps moins heureux pour son crédit, constituaient ce que l'on nommait les *priviléges* du Trésor royal. Étranges priviléges, que ceux dans lesquels le Trésor ne trouvait d'abord l'impunité de premières inexactitudes que pour que cette impunité même aggravât la détresse sous laquelle il devait succomber, en creusant tant de ruines avec la sienne !

Ce n'est pas dans cette enceinte, Messieurs, qu'une définition inexacte de la solvabilité du Trésor pourrait être admise. Chaque année un de vos plus importants devoirs est d'en combiner les divers éléments, et d'en poser les bases. Lorsque par le choix des impôts, que vous jugez le mieux appropriés au temps et aux besoins, et par l'affectation faite aux divers services publics, des fonds nécessaires à chacun d'eux, l'équilibre se trouve établi pour une année, entre les ressources et les charges du Trésor royal, vous avez rempli votre tâche. Vous laissez alors à la raison publique, et surtout à l'arithmétique de tous les intérêts privés mis en rapport avec la Trésorerie, le soin d'exercer une sorte d'arbitrage secondaire sur le détail des recettes et des dépenses. Vous le savez, nobles pairs, surtout depuis tant de nouveaux emprunts, les organes de ces intérêts sont devenus plus nombreux, plus avides de recherches, plus capables d'examen, et lorsqu'ils s'emparent du contrat que le gouvernement place, sous le nom de budget, entre ses créanciers et ses débiteurs, ce qu'ils y trouvent, c'est que le Trésor royal ne fait aucun recouvrement

qui n'ait en quelque sorte une affectation implicite puisque les besoins, auxquels il doit pourvoir, égalent les ressources qui lui sont assignées); que par le texte du budget il ne s'engage en effet qu'à payer les dépenses qui figurent dans la *ligne du budget;* et que celles même qu'on y désigne comme dépenses imprévues forment encore une classe de spécialités dont le cercle ne s'étend pas jusqu'à l'éventualité des surenchères. Tout ce que la solvabilité du Trésor peut offrir de positif se trouvant absorbé par les prévisions du budget, il ne resterait donc aux créanciers consorts du Trésor, dans le cas d'une surenchère exercée par lui, que la négation de cette solvabilité, pour la sûreté des droits que leur a conférés le Code civil.

Préservez la Trésorerie, Messieurs, des conséquences d'une telle analyse, qui pourrait ne pas s'arrêter à la question des surenchères.

Cette raison publique que je ne considère ici que dans une de ses utiles influences, a fait, depuis un tiers de siècle, de grands progrès dans les combinaisons par le secours desquelles la propriété s'éclaire, s'agrandit et crée pour le gouvernement qui sait la protéger, des ressources plus grandes en échange des meilleures sûretés qu'elle obtient de lui pour elle-même. On a depuis douze ans surtout, l'occasion de remarquer avec quelle judicieuse et imperturbable sagacité, sous nos yeux et au même marché, elle assigne, dans la longue échelle des valeurs de crédit, le degré propre à chacune de celles qui s'y disputent la confiance publique. De même, lorsqu'elle admet, dans la circulation, comme équivalents à la monnaie réelle, de simples billets au porteur, émis par une banque d'escompte, n'est-ce pas évidemment parce qu'elle comprend que, par le résultat nécessaire, et le profit immédiat de tout escompte régulier, cette banque se trouve toujours en pos-

session d'engagements solides et à court terme, d'une valeur supérieure à celle de ses billets au porteur; et que si elle devait se liquider, la seule échéance de ces engagements rappellerait à elle tous les billets qu'elle aurait émis, ou la monnaie réelle qui devait les solder? N'est-ce pas aussi cette même raison publique qui a environné le Trésor public d'emprunts moins onéreux et incomparablement plus larges, d'escomptes plus modérés, de ressources plus abondantes, depuis que le Trésor se montre aussi fidèle à toutes ses promesses, aussi ponctuel dans ses paiements que le banquier le plus scrupuleux; depuis qu'il a appris tout ce que le respect de l'échéance donne de valeur à un engagement à terme; depuis, en un mot, que c'est sous la loi commune des créanciers et des débiteurs qu'il place l'exercice de ses droits et l'accomplissement de ses devoirs?

Dans un tel état de choses, et lorsque chaque jour peut resserrer l'alliance de toutes les fortunes privées avec la fortune publique, comme il rapproche et concentre toutes les nuances d'opinion dans la doctrine monarchique; après tant de judicieuses concessions faites aux besoins du temps, et parmi lesquelles la France distingue surtout l'abolition des lois et des juges d'exception pour le fisc (concessions qui ont trouvé une large récompense dans le doublement si rapide des revenus publics), est-il donc si pressant et si nécessaire, à l'occasion d'une formalité dont l'emploi ne s'est peut-être pas reproduit douze fois en vingt-quatre années, de réclamer une dérogation propre à soulever encore quelqu'une de ces questions orageuses qui vont chercher leur texte dans les inégalités devant la loi?

Sans doute de tels soupçons seraient injustes; mais il faut d'autant moins leur offrir des prétextes; et sans me créer à moi-même de vains fantômes, je désire que le mi-

nistère prévienne ceux qui pourraient naître dans d'inquiètes prévoyances que je désapprouve, mais en désapprouvant aussi les aliments qu'on leur donne.

Je désire que le Trésor royal, qui entre autres règles du droit commun, se montre, chaque jour, religieux observateur des nombreuses formalités du code hypothécaire, et qui se résigne, sans résistance, aux peines que subissent en ce cas les simples omissions, ne dédaigne pas de donner, autant du moins qu'il le peut, le même exemple pour toutes les conditions que les deux codes ont imposées aux surenchères.

Je désire surtout voir dans tous les actes ministériels, cette concordance avec les lois, qui est un des bienfaits des monarchies tempérées, comme elle en est la garantie.

Je vais, pour me résumer, faire l'application des principes que je viens d'esquisser, et considérer dans leurs effets respectifs, la mesure qui vous est presentée, et celle que je propose, par amendement, d'y associer.

Je rappellerai d'abord, qu'en reconnaissant que le Trésor royal pouvait être dispensé de se faire cautionner par un tiers, lorsqu'il réclamait une surenchère, j'ai dit qu'il était dans son devoir et dans son pouvoir de satisfaire, sous une autre forme, au vœu et à l'esprit des articles 2185 du Code civil, et 832 du Code de procédure civile.

Je vais tâcher (autant du moins que peuvent le permettre d'anciens souvenirs) de prouver que je ne demande au Trésor royal rien d'impossible ou même d'insolite; mais seulement de faire régulièrement ce qu'il ne pourrait faire que plus mal pour les autres et pour lui, en se mettant hors de la règle.

Le Trésor royal, lorsqu'il use du droit de surenchère sur l'immeuble d'un de ses débiteurs, a déjà, de commun avec tout autre créancier surenchérisseur, la défaveur de

retarder, au moins de la durée des délais de la surenchère, la distribution du prix de la première vente dont se seraient contentés les créanciers des consorts. Pour les indemniser il doit d'abord, comme tout autre surenchérisseur, se déclarer judiciairement garant vis-à-vis d'eux du montant de cette première vente, et du dixième en sus. Mais, tout surenchérisseur doit, d'après le Code civil, outre son engagement personnel, outre le gage qu'offre l'immeuble qui va être remis en vente, présenter une caution spéciale et solidaire, sous peine de nullité ; et cette garantie additionnelle n'est en effet que d'étroite justice. Car le législateur devait bien quelques soins aux autres créanciers, pour les prémunir contre l'infériorité possible du prix de la seconde vente, contre l'insolvabilité d'un nouvel acquéreur, et pour les dédommager du retard qu'éprouve leur remboursement. Il paraît cependant que, par une faveur particulière, on n'a pas, dans plusieurs cas, exigé de la Trésorerie cette garantie supplétive. Qu'en sera-t-il résulté? d'un côté, il aura été presque impossible que le prix de la revente, en supposant qu'il ait excédé de plus d'un dixième le montant de la première adjudication, ait été aussi promptement réalisé par les soins des agents du Trésor, qu'il l'eût été sous la responsabilité commune d'un autre surenchérisseur et de sa caution ; de l'autre côté, si la revente n'a produit qu'un prix inférieur à celui de la première vente, il n'est pas douteux que le complément n'en soit devenu exigible sur le Trésor royal. Mais comme une telle dépense n'était pas prévue par le budget, il aura fallu y suppléer par les longues et les lentes formalités des crédits extraordinaires. Or, dans ces deux cas, l'effet de retards plus prolongés au préjudice de la masse des créanciers, aura été inévitablement d'exciter contre l'administration des plaintes qui peuvent bien ne pas parvenir au

ministre des finances, et au magistrat éclairé qui le seconde dans les affaires contentieuses de la Trésorerie, mais qui n'en sont pas moins réelles et contagieuses. Et c'est là tout ce que pourrait gagner désormais le Trésor royal, en demandant des exceptions à la loi commune : il me paraissait, dans ces derniers temps, avoir mieux placé son point d'honneur.

C'est pour que la Trésorerie reste dans cette bonne voie, que je demande que cette loi trop succincte qui se bornerait à dispenser le trésor de donner caution, se prête à l'insertion d'un seul membre de phrase, énonçant, par exemple, que le Trésor suppléerait à la caution légale par le dépôt d'une somme équivalente fait à la caisse des consignations. Alors toute cause de retards, au préjudice du tiers, dans une distribution de deniers, toute nécessité de crédits extraordinaires pour les faits accidentels des surenchères, disparaîtraient. Un crédit implicite et éventuel se trouverait ouvert, par la loi même, pour ces cas si rares ; et on sait assez qu'il se résoudrait en un emprunt momentané de quelques dixaines de mille francs sur la caisse centrale du Trésor. La décision par laquelle le ministre des finances autoriserait une surenchère, ordonnerait en même temps le dépôt proportionnel, qui devrait remplacer la caution légale ; et je n'ai pas besoin d'ajouter que, pour se trouver en règle sur les points les plus éloignés du centre qu'elle occupe, la Trésorerie, dans ce système, n'emploierait pas la moitié des délais fixés pour les formalités de surenchères. Elle entretient, dans tous les lieux où elle peut avoir quelque formalité judiciaire à remplir, des agents qui correspondent avec son agence centrale à Paris ; on peut donc ne pas craindre pour elle l'insuffisance du délai de quarante jours fixé par le Code civil, et dans son intérêt je redouterais bien plus l'extension de ce

délai, puisque ce serait pour des tiers une prolongation de privations et d'anxiétés.

Enfin la Trésorerie ne dérogerait pas au droit commun, en substituant le dépôt à la caution, puisque cette substitution est autorisée par le Code[1]. En résultat, sans aucun sacrifice à sa charge, elle ferait mieux et plus, dans l'intérêt des tiers; et ce n'est qu'à cette dernière condition qu'elle peut, avec dignité, se permettre des exceptions.

L'addition que je propose de faire à cet article unique qui constitue la loi, deviendrait son complément en fixant ce qu'il laisse de vague et d'incertain; et cette addition ne pourrait pas avoir la défaveur d'un empiètement sur l'initiative royale, puisqu'elle ne ferait que faciliter l'exécution d'une disposition de deux Codes que, par son adoption explicite, l'auguste auteur de la Charte a compris dans les institutions que nous devons à sa haute sagesse.

Je vais, Messieurs, vous donner lecture du texte du projet de loi, selon la nouvelle rédaction que j'ai l'honneur de proposer.

« Dans le cas prévu par les articles 2185 du Code civil « et 832 du Code de procédure civile, si la mise aux enchères est requise au nom de l'État, le Trésor royal sera « dispensé d'offrir et de donner caution; *il y suppléera,* « *sous peine de nullité, par un dépôt équivalent fait à la* « *caisse des consignations.* »

Je dois avant de quitter cette tribune vous déférer, Messieurs, quelques explications sur un fait qui m'est personnel.

Lorsque le noble et savant rapporteur, auquel je ne puis reprocher que trop de bienveillance dans la mention qu'il a voulu faire de moi, a dit, que sous un autre gou-

1. Art. 2041 du Code civil.

vernement je paraissais avoir maintenu, sur les surenchères du Trésor, la jurisprudence que je combats aujourd'hui, cette assertion de sa part a été fondée sans doute sur quelque renseignement qu'il a pu et dû recueillir.

Je ne sais à quelle époque de mon assez longue administration a pu appartenir un fait de surenchère; c'est peut-être le seul de ce genre qu'on pourrait citer : au surplus, quelque soit ce fait, je le tiens pour prouvé, puisqu'il est attesté par M. le rapporteur.

Je me permets seulement de faire observer;

1° Que lorsque les autres créanciers ne demandaient pas que le Trésor royal surenchérisseur remplît toutes les conditions prescrites par les deux Codes, il pouvait bien être facultatif pour lui de s'en abstenir, mais telle n'était pas dernièrement sa position devant la Cour royale de Paris.

2° Que lorsque j'administrais la Trésorerie, les deux Codes venaient à peine d'être promulgués, et que ce n'était qu'avec réserve que pouvaient s'opérer des changements de jurisprudence, au milieu de tant d'autres qu'il fallait introduire sans que le mouvement s'arrêtât.

Je serais tombé dans une contradiction bien étrange si en même temps que tous mes soins et tous mes efforts tendaient à ramener au droit commun les pratiques et la législation de la Trésorerie, j'avais voulu faire une seule exception sur les surenchères.

En ce cas, j'aurais sans doute laissé après moi un mauvais exemple; mais du moins aujourd'hui j'en donnerais un meilleur en me réformant.

Je dépose sur le bureau la nouvelle rédaction que je propose.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI QUI AUTORISE LE MINISTRE DES FINANCES A FAIRE INSCRIRE AU GRAND-LIVRE DE LA DETTE PUBLIQUE JUSQU'A CONCURRENCE DE 4 MILLIONS DE RENTES.

7 *juin* 1828.

MESSIEURS,

La commission à laquelle vous avez renvoyé le projet de loi relatif à un emprunt de 80 millions en rentes sur le grand-livre de la dette pubiique, vous rend compte du résultat de son examen.

Les faux aperçus, les méprises, les mécomptes, ont plus rarement l'occasion de se reproduire là où chaque jour il reste moins de doutes à éclaircir, de ténèbres à dissiper; là où bientôt il ne devra plus rester de mystère impénétrable; et telle est l'heureuse situation de l'importante partie de l'administration qui concentre le plus d'intérêts publics et privés. On pourrait dire que, dès à présent, il n'est pas pour les esprits droits une seule combinaison de crédit ou d'impôt dont l'influence et les résultats ne puissent être prévus et démontrés d'avance par une judicieuse étude de tous les antécédents analogues.

Ce que cette étude apprend aussi, c'est sans doute

1. Cette commission était composée de MM. le comte d'Argout, le comte de la Villegontier, le duc de Lévis, le comte Mollien, le marquis de Mortemart, Ollivier et le marquis d'Orvilliers.

qu'une dette publique n'est jamais un élément de richesse, un principe de prospérité pour le pays qui la subit, et cependant que dans les actes de la finance, ceux même qui imposent un surcroît de sacrifices ou d'efforts, n'en sont pas moins dans certains cas un lien de plus, un nouveau contrat entre des intérêts que semblaient séparer de grandes distances; que, lorsque les sacrifices et les efforts sont justement demandés au nom des besoins communs, au nom du premier de tous, la dignité de la couronne, l'honneur du pays, une grande vertu appartient à ce mot, celle d'étendre et de multiplier les sympathies; et tel peut être même l'effet des nécessités qui enfantent les dettes publiques, que si elles augmentent les charges des contribuables, elles creent aussi pour toutes les classes plus de devoirs et d'égards réciproques, et associent plus d'intérêts privés aux intérêts de l'État et au maintien de l'ordre.

Ces premières réflexions indiquent assez que, dans notre pensée, le principal mérite et la seule justification de toute dette publique est d'empêcher un mal plus grand; mais, avant de réclamer cette modeste recommandation pour la loi qui vous est présentée, la commission a désiré vous soumettre les questions suivantes :

1° L'emprunt proposé est-il une *nécessité* dans l'état actuel de nos finances?

2° Le prochain budget présentera-t-il dans le revenu annuel un supplément disponible qui puisse couvrir la charge de cet emprunt jusqu'à l'époque de son extinction par l'amortissement?

3° Le taux de l'intérêt qui sera alloué aux prêteurs, sera-t-il en rapport exact avec l'amélioration qui s'est manifestée dans le crédit depuis le dernier emprunt?

4° Cet emprunt doit-il obtenir un fonds d'amortisse-

ment spécial, et quelles devront être l'action et la proportion de ce fonds?

Aucune de ces questions n'exigera de longs développements : j'aborde la première, celle de savoir si l'emprunt est nécessaire

Ire QUESTION. L'emprunt proposé est-il une nécessité dans l'état actuel de nos finances?

Un résidu non soldé dans la dette arriérée de 1814, des avances faites à l'Espagne, une insuffisance prolongée dans les ressources des derniers budgets (circonstance grave), amènent la déclaration *d'une dette flottante d'environ 200 millions*, au moment même où un supplément de plus de 40 millions est réclamé, au nom des intérêts les plus urgents, dans les budgets de la marine et de la guerre.

Déjà plusieurs symptômes vous avaient avertis d'un tel état de choses.

Vous savez qu'une dette flottante est en effet un excédant de dépense qui n'a pas d'équivalent, de gage dans les recettes prévues, et au paiement duquel on n'a pu pourvoir que par quelque expédient provisoire.

Vous savez aussi que c'est sous ce nom d'*expédient* que se déguisent des emprunts à court terme, les plus dangereux de tous lorsqu'ils sortent de certaines limites.

Comme, par la nature du titre qui les représente, ils doivent se renouveler plusieurs fois dans la même année, ils peuvent subir la chance de toutes les exigences des prêteurs.

Les secours qu'une dette flottante puise dans une telle source, ne se composent en effet que de fonds *flottant* en quelque sorte eux-mêmes à la recherche de quelque placement avantageux.

Quand ces capitaux vagues s'engagent dans des effets publics à court terme et à l'intérêt de 3 pour 100 l'an, il est évident que le prêteur ne s'y résigne que pour con-

server la disponibilité presque immédiate de ses fonds, et que de plus il s'épargne les soins de leur garde.

Nous pouvons citer, non comme une règle, mais comme un fait, que dans les transactions commerciales, le banquier très-solvable, dont la lettre de change, à un ou deux mois de terme, est recherchée au même escompte de 3 pour 100 par an, n'obtiendrait peut-être pas qu'une somme égale lui fût prêtée pour un ou deux ans à l'intérêt de 5 pour 100. Le taux de 6 pour 100 est la mesure ordinaire de l'intérêt des créances commerciales pour *compte courant*, et il n'est pas sans exemple que cet intérêt s'accroisse encore d'une commission de 2 pour 100 pour l'année.

Les divers et nombreux degrés que les capitaux libres se réservent de parcourir dans l'échelle des intérêts, indiquent assez bien les dispositions de leurs propriétaires. Les capitaux que l'on remarque aux plus humbles de ces degrés, ne s'y fixent jamais d'une manière durable : ce n'est là pour eux qu'un point d'observation et d'expectance.

De tels auxiliaires ne sont fidèles qu'à la prospérité ; et sans doute celle de la France restera progressive. Toutefois la prudence, qui mesure les effets sur les causes, ne permet pas d'espérer que le Trésor royal puisse donner plus de latitude à ses emprunts à court terme sur ses propres bons. Jusqu'à présent du moins leur produit n'avait un peu dépassé 100 millions que par le concours d'une classe de prêteurs sur laquelle le Trésor royal exerce une influence plus directe, et qu'il paie aussi un peu plus cher ; et dans un tel état, la seule ressource du Trésor, pour couvrir la portion de la dette flottante de 200 millions, qui n'est pas soutenue par l'emprunt permanent sur bons royaux, est sans doute d'y appliquer un autre emprunt

plus éventuel encore, un prélèvement provisoire sur les recouvrements des budgets, quand ils ne sont pas immédiatement absorbés par les dépenses ministérielles.

Certes la manœuvre qui maintient jusqu'à présent dans les honneurs du premier crédit une dette flottante d'un tel volume, est déjà assez délicate et assez difficile ; mais il est évident que cette dette ne pourrait pas admettre au partage de ce qui lui suffit à peine les nouveaux besoins de la guerre et de la marine qui vous ont été dénoncés : aussi le ministère vous propose-t-il d'autres moyens d'y pourvoir ; et ils méritent également d'être pris en grande considération dans leurs motifs et dans leur urgence, ces besoins pour lesquels un secours vous est demandé.

Ainsi c'est indépendamment du produit des impôts ordinaires et dont l'emploi est réglé par les lois de finance, comme aussi des moyens de crédit qui s'appliquent à la dette flottante, que le ministère est autorisé par le roi à réclamer auprès de vous un supplément de ressources de 80 millions réalisables par un emprunt sur rentes, et applicables *aux dépenses extraordinaires qui seraient autorisées cette année.*

Ce nouvel effort est réclamé au nom de la dignité de la France, dans l'intérêt de sa politique comme dans celui de son service intérieur.

D'après les détails qui précèdent, votre commission reconnaît à l'unanimité la *nécessité* de l'emprunt proposé.

IIe Question. Par quel accroissement de revenu l'intérêt du nouvel emprunt sera-t-il couvert et garanti dans le budget de l'État ?

Ici se présente naturellement une seconde question que la prévoyance doit désormais faire marcher en avant de tout emprunt.

Pour être un utile moyen de salut, il faut que les emprunts ne soient pas un commencement d'épuisement et de ruine.

Le système des emprunts ne peut échapper à cette der-

nière condition, qu'autant que le secours qu'il apporte aux embarras présents ne laisse pas se reproduire un autre germe d'embarras plus graves dans l'insuffisance du revenu annuel ; et comme la rente attachée à chaque emprunt est une charge de plus pour le gouvernement, qui déjà par son emprunt même révèle sa pénurie, c'est un devoir quelquefois difficile, mais toujours indispensable à remplir, que celui de placer à côté de cet emprunt lui-même un accroissement de revenu qui soit capable de couvrir la nouvelle charge.

A la suite de cette espèce de prestige qui s'était attaché pendant un demi-siècle à la facilité, si décevante pour l'imprévoyance, d'obtenir de la cupidité et du goût inné des hommes pour les émotions aléatoires, des subventions sans borne comme la prodigalité qui les appelait ; après avoir épuisé, souvent en oubli de la morale publique, tous les moyens de séduction sur les prêteurs, dans des formes d'emprunt aussi variées que leurs fantaisies, dans ces combinaisons de survivances tontinières, d'emprunts viagers sur deux et trois têtes, d'emprunts en rentes perpétuelles aux soi-disants intérêts de 5, de 4, de 3 pour 100, chiffre inexact, qui dissimulait toujours la condition réelle de chaque emprunt; des nations éclairées se réveillent aujourd'hui avec une juste anxiété, sous le fardeau d'une dette dont la restitution doit, pour terme moyen, leur coûter peut-être 30 pour 100 de plus que n'ont produit les emprunts qui ont créé cette dette !

Je n'abuserai pas envers un grand peuple de la libre publicité de tous les actes de son gouvernement, pour faire remarquer une série de vingt-trois années dont aucune n'a échappé à quelque emprunt de plusieurs centaines de millions. A cette tribune, fidèle à toutes les bienséances, vos exemples ont appris que sur des actes étrangers à la

France, l'observation exacte des faits ne devait pas dégénérer en censure. Mais je tire de cette succession non interrompue de vingt-trois emprunts faits en vingt-trois années en Angleterre, une instructive conséquence; c'est que chaque emprunt y creusait plus profondément encore l'abîme de la dette, que l'emprunteur déclarait vouloir combler. Il y a là, sans doute, preuve d'une grande persévérance; le seul usage à faire d'un tel exemple est de ne jamais l'imiter.

Les finances de la France ne sont pas exposées à des chances aussi périlleuses : votre commission pense qu'il n'en est pas moins nécessaire et qu'il n'en deviendra que plus facile d'accomplir la condition qu'elle réclame; et elle demande qu'un accroissement proportionnel de revenu balance la charge annuelle du nouvel emprunt. Un tel vœu ne peut être réalisé que par le budget; il suffit qu'il soit exprimé en ce moment : il ne sera pas négligé par la loi de finance; et dans cette confiance la commission s'abstient d'en faire le sujet d'un amendement pour la loi spéciale qui vous occupe.

IIIe QUESTION. Le taux de l'intérêt qui sera alloué aux prêteurs sera-t-il en rapport exact avec l'amélioration qui s'est manifestée dans le crédit depuis le dernier emprunt?

L'objet de la troisième question n'est pas d'obtenir de la loi d'emprunt qu'elle fixe par appoint le taux de l'intérêt, mais d'examiner comment dans un emprunt qui se borne à un capital de 80 millions, le taux de l'intérêt qui y sera attaché se maintiendra le plus facilement en rapport avec l'amérioration si notable du crédit public en France.

Et, à cet égard, il faut commencer par reconnaître que c'est un heureux amendement introduit dans le projet que cette latitude donnée au ministre de préparer sans entraves la négociation de l'emprunt.

Sur un sol aussi mobile que le marché des fonds publics, et au milieu des variations qui s'y succèdent si rapidement, personne n'est mieux placé pour choisir le moment

opportun; personne n'est aussi plus disposé et plus intéressé à le faire. On conçoit sans doute par quel sentiment de délicatesse un ministre s'abstient de demander pour une telle négociation une confiance implicite; on explique encore mieux comment cette confiance, lorsqu'elle est une justice, est en même temps un acte de sagesse de la part du pouvoir qui la déclare.

Le temps n'est plus ou la discussion des conditions d'un emprunt était un assaut de subtilités, où l'on vantait publiquement l'habileté qui emportait par surprise une fraction mal défendue, où ces traités avaient aussi leurs clauses secrètes, où le véritable taux de l'intérêt convenu restait assez longtemps un secret entre le gouvernement et les premiers souscripteurs. De telles pratiques ne pouvaient pas convenir au gouvernement que la France doit à la Restauration; nos finances s'en sont lentement, mais définitivement affranchies; le projet de loi sur lequel vous avez à prononcer maintient et confirme cette doctrine.

Et cependant quelques précautions sont encore à prendre; l'expérience et l'habileté ne sont pas inutiles pour se défendre contre des surprises ou des méprises sur le marché où se négocient les engagements publics et particuliers.

Maintenant, pour les premières valeurs de la place, dans lesquelles on comprend *les bons royaux*, l'escompte ne varie que de 3 à 4 pour 100, lorsque leur échéance est très-prochaine; les effets de commerce à plus longue échéance n'obtiennent guère l'escompte qu'à 5 et même à 6 pour 100; et la commission a déjà cité une autre nature de dette, celle, par exemple, qui résulte d'un compte courant, dont l'intérêt coûte assez souvent 3 pour 100. A l'égard de la rente constituée, divisée aujourd'hui sous trois titres différents, le défaut de rapport proportionnel que l'on peut remarquer dans leurs cours respectifs ne peut

être une énigme pour personne ; mais ce qu'il est heureux de pouvoir conclure de leur état présent, c'est qu'aujourd'hui c'est entre 4 et 5 pour 100 que se balance l'intérêt de notre dette constituée, plus près sans doute du second terme que du premier, mais au-dessous du moins de cet ancien taux légal, qui n'avait jamais encore été le taux réel de nos emprunts.

La proportion exacte du cours naturel de notre dette est plus difficile à exprimer entre les trois natures de fonds.

L'un profite seul du levier originairement construit pour agir sur toute une dette dont il n'est que le sixième ;

Le second est d'un trop mince volume et d'une trop rare apparition sur le marché pour pouvoir être jamais un indicateur probant ;

Quant au troisième, dont le volume relativement aux deux autres est dans le rapport de seize à trois, et dont les copartageants, par leur nombre, sont, relativement aux propriétaires des deux autres fonds, dans un rapport très-supérieur, on pourrait croire que ce troisième fonds donne en effet la véritable mesure de la confiance publique dans la dette française, confiance qui n'est pas seulement celle de la France : or ce fonds, depuis un temps notable, se maintient par son seul crédit virtuel au-dessus du degré qu'on nomme le *pair*.

Nous avons eu à supporter huit emprunts successifs ; depuis 1816 jusqu'en 1826, notre dette a été doublée de 2 milliards de capital et de 100 millions d'intérêts : ces divers emprunts ont tous été faits sous le nom de 5 pour 100 ; mais le premier n'avait pu être négocié qu'au cours de 58, et le cours touche aujourd'hui à 104.

De tels résultats, sans y comprendre même les autres motifs sur lesquels votre confiance peut s'appuyer, garantissent que, sauf des événements improbables, le taux

actuel du crédit restera fidèle au nouvel emprunt, si modéré dans son volume et si bien justifié dans son motif.

IVe Question. Cet emprunt doit-il obtenir un fonds d'amortissement spécial, et quelles en seront l'action et la proportion ?

La quatrième question est celle de savoir si un amortissement spécial doit être attribué à ce nouvel emprunt de 4 millions de rentes, et quelles devraient être, en ce cas, l'action et la proportion de ce mode de libération.

Un système d'amortissement par le procédé du rachat de la dette sur le marché public était entré depuis longtemps dans les combinaisons des finances anglaises avant de s'introduire dans les nôtres ; et il est arrivé qu'au moment même où l'Angleterre affaiblissait la puissance de ce levier, la France donnait à celui qu'elle s'était approprié, un mouvement plus régulier, et une dimension jusqu'alors sans exemple. Un tel luxe n'est pas reprochable ; rien ne le prouve mieux que la comparaison qui vient de vous être présentée du taux des rentes en 1816 avec leur taux actuel.

De quelque manière et à quelque condition que puisse se faire la négociation de l'emprunt sur lequel vous avez à prononcer, un nouveau fonds de 4 millions de rentes va se trouver en rivalité sur le marché public avec 165,345,000 fr. de rentes à 5 pour 100, 1,034,000 fr. de rentes à 4 1/2 pour 100, et 37,700,000 fr. de rentes à 3 pour 100. La commission se sert des chiffres du budget de 1829, parce que c'est avec ces chiffres que le nouvel emprunt se trouvera en présence.

Or ces trois divisions de dette publique, si inégales entre elles par leur volume, offrent une inégalité encore plus frappante dans leurs éléments et leurs conditions respectives.

Vous vous rappelez, Messieurs, que parmi les charges de la dette publique le budget comprend un fonds d'amortissement de 77,500,000 fr. qui se compose d'une dotation première et annuelle de 40 millions constituée en

1816, et de 37,500,000 fr. de rentes achetées, dont l'amortissement conserve encore la jouissance.

En présence des 165,345,000 fr. de rentes en 5 pour 100 qui restent inscrites, ainsi que la nouvelle dette de 1,034,000 fr. en 4 1/2 pour 100, un si puissant moyen d'absorption reste inactif, à l'égard du premier fonds, par le motif que ce fonds est au-dessus du pair, et à l'égard du second, c'est-à-dire de la nouvelle rente en 4 1/2, qui n'égale pas le deux-centième de la dette, parce qu'il reste encore comme inaperçu pour l'amortissement, comme pour le public, sur la place. Il en résulte que les 77,500,000 fr. sont exclusivement affectés au rachat quotidien des 3 pour 100. A la vérité, cette fraction de la dette publique, qui n'en représente guère que le sixième, paraît n'avoir pas trop pour elle seule de la dotation des cinq autres, puisque, même avec un tel secours et avec le prestige de son avenir, elle ne se maintient pas au niveau de sa création. Mais votre commission n'a point à s'occuper des diverses combinaisons de la loi du 1er mai 1825, qui n'ont pas de rapport immédiat avec celle qui vous est soumise. Celle-ci ne réclame à titre d'amortissement qu'un surcroît d'un cinquième (800,000 fr.) sur les 4 millions de nouvelles rentes, pour être employé, par le mode ordinaire du rachat, à l'extinction successive de ces 4 millions de rentes. Or, chaque emprunt étant un nouveau contrat fait avec des créanciers qui peuvent être eux-mêmes nouveaux, la spécialité du mode d'extinction doit naturellement se présenter comme un titre de plus à la confiance. Une plus grande et plus immédiate sûreté pour le capital peut rendre le prêteur moins exigeant sur le taux de l'intérêt ; et quoique les tableaux spéculatifs d'extinction à *époque* par moyen du rachat au cours n'aient en effet que la valeur des hypothèses relativement au

terme vrai, on peut cependant admettre que cette simple probabilité a aussi sa part d'influence parmi les louables moyens de crédit.

La loi nouvelle, ainsi que votre commission a eu l'honneur de vous l'exposer, n'a voulu régler, relativement à l'emprunt que vous discutez, ni l'époque de l'ouverture, ni le taux définitif de l'intérêt. Elle s'est bornée à assigner sur le Trésor royal un prélèvement annuel de 4,800,000 francs, à compter du 22 mars 1828, en faveur des prêteurs du capital de 80 millions, tant pour le paiement des intérêts que pour le rachat successif du capital, sous la seule et judicieuse condition, que ce que les prêteurs exigeront de moins sur l'intérêt accroîtra le fonds de 800,000 francs déjà affecté à l'amortisssement.

L'article 1er ouvre aux dépenses extraordinaires qui seraient autorisées en 1828 dans les formes légales, un crédit de 80 millions; il en assigne l'intérêt, sauf le règlement définitif, sur un fonds de 4 millions de nouvelles rentes qui seront inscrites au grand livre.

L'article 2 soumet la négociation de la quotité des rentes qui devra produire 80 millions aux conditions de publicité et de concurrence précédemment observées, et particulièrement pour l'emprunt du mois d'août 1821.

L'article 3 ajoute aux 40 millions qui depuis 1817 forment la dotation capitale de l'amortissement, un supplément de 800,000 fr., spécialement applicable au rachat des nouvelles rentes dont la loi autorise la création; il ordonne en outre que ce qui restera libre sur les 4 millions de rentes, après le complément des 80 millions, accroîtra ce fonds annuel de 800,000 fr., et aura la même destination.

Voilà ce que dit la loi : ce qu'elle n'a pas eu besoin de dire, puisque tout l'effet de l'amortissement repose implicitement sur cette condition, c'est que cette somme de

800,000 fr., qui paraît d'abord ne se placer à côté de 80 millions que dans le rapport d'un à cent, s'accroîtra encore chaque année de toutes les rentes qu'elle aura progressivement rachetées dans le même fonds, jusqu'à ce qu'elle ait ressaisi et absorbé la totalité des 80 millions.

Votre commission a puisé les explications qu'elle vous soumet, Messieurs, dans le texte même de la loi, qui a été l'objet des méditations de chacun de ses membres, et dans une conférence qu'elle a eue avec M. le ministre des finances.

Elle vous a exposé le motif du silence qu'elle garde, comme la loi, sur la question du taux de l'intérêt qui devra être attaché au nouvel emprunt; elle vous a présenté comme une mesure de sagesse la disposition qui renvoie à l'arbitration du ministre la fixation de cet intérêt, ainsi que le choix de l'époque à laquelle l'emprunt sera négocié. Trop d'exemples ont antérieurement prouvé combien, au milieu de ces oscillations rapides auxquelles obéit trop facilement l'instrument délicat qu'on nomme le crédit, des symptômes mal observés, mal interprétés, de faux calculs sur l'avenir, de fausses conséquences tirées d'un fait vrai, ont souvent préparé de mécomptes. La loi proposée a voulu écarter ce danger, et surtout ne pas offrir de prétextes à ces spéculations anticipées qui ont au moins besoin d'un point fixe pour se jeter dans les hasards qu'elles prétendent maîtriser. Toutefois, quand elle laisse au ministre des finances la faculté discrétionnaire de consommer l'opération de l'emprunt à l'époque et au taux d'intérêt qu'il jugera les plus convenables, c'est sous la condition explicite qu'il rendra compte dans la prochaine session des motifs de ses préférences.

Or vous savez, Messieurs, qu'indépendamment de la confiance qui peut être personnellement due à un ministre

des finances, les comptes qu'il produit ont encore une autre garantie de leur fidélité dans l'indispensable concours de leurs nombreux rédacteurs, et la nécessité de la concordance vers des résultats que ces rédacteurs obtientiennent diversement. Dans cette administration surtout, les actes qui émanent du chef sont trop nombreux, trop compliqués, se succèdent trop rapidement, pour qu'il puisse joindre à l'activité qu'il imprime, la faculté d'en décrire lui-même les effets; mais, au point où est placé ce ministre, tous les faits sont trop importants pour qu'aucun reste inaperçu, en même temps qu'ils sont trop connexes pour qu'aucun puisse s'isoler.

Par l'effet d'un mécanisme auquel rien n'échappe, il n'est pas un seul des actes ministériels qui n'ait des témoins nécessaires, qui ne soit décrit par eux et classé dans son ordre au moment où il est produit; comme il n'en est pas non plus un seul dont l'absence ne révélât sa cause, en faisant en même temps soupçonner beaucoup d'autres irrégularités : c'est ce qui explique comment *il n'y a plus là de mystère impénétrable*, ainsi que nous le disions en commençant le rapport.

La commission vous a soumis, et peut-être avec trop de détail, les motifs qui la déterminent en faveur du projet de loi; elle a l'honneur de vous en proposer l'adoption. Elle ajoute à cet assentiment un second vœu; c'est que le bon ordre de la comptabilité ait à l'avenir un autre résultat à constater que le besoin de *ressources supplémentaires*; c'est qu'à côté des extinctions de la dette inscrite, qui sont l'œuvre de l'amortissement, les comptes ministériels présentent les extinctions successives que peut aussi et que doit opérer, sur la dette flottante, une judicieuse et persévérante économie.

OPINION

SUR LE PROJET DE LOI RELATIF AU TABAC.

14 avril 1829.

MESSIEURS,

La défaveur qui s'attache à l'idée du *monopole* admet bien peu d'exceptions, je fais d'abord la part de l'opinion générale; il faut avouer que c'est comme une flétrissure, que ce mot s'applique à tout système d'approvisionnement qui met la généralité des consommateurs à la discrétion d'un seul pourvoyeur. Il est en effet assez naturel de croire qu'un *monopoleur* proprement dit n'a besoin de son privilége et n'en use que pour vendre plus cher ce qu'il fabrique, et fabriquer moins bien ce qu'il vend; et il n'en faut pas plus sans doute pour expliquer et justifier la réprobation publique.

Dans les gouvernements absolus, où le commandement lui-même a quelque affinité avec le monopole, des concessions de ce genre ont eu souvent le prétexte de protéger l'enfance de quelque industrie, de quelque art nouveau pour le pays; et il serait assez exact de dire sur celles des entreprises ainsi favorisées qui ont survécu à de tels encouragements, que c'est quelquefois malgré ces encouragements qu'elles ont prospéré : ce qui reste vrai, c'est que l'encouragement véritablement efficace pour tout art et

pour toute industrie est l'émulation qui naît de la rivalité et de la concurrence.

Les occasions d'accuser le monopole ont été fréquentes; celles où on a pu et dû le justifier ont été bien rares; les jugements sévères dont il a été l'objet sont l'œuvre des faits. C'est du sein même des développements variés de toute espèce d'industrie qu'est sortie cette vérité, que ce n'est qu'à la longue succession d'efforts rivaux que toute production humaine a dû son perfectionnement. La lutte entre les nations civilisées semble aujourd'hui se concentrer dans la recherche des moyens de produire plus largement, en meilleure qualité, à moindre prix, tous les *muniments* de la vie. Ce ne serait conséquemment pas lorsqu'il y a presque partout tendance à abaisser la barrière du monopole entre les peuples, qu'on pourrait tenter avec succès d'en élever de nouvelles entre les habitants du même État; ce n'est pas surtout à l'égard des productions qui entrent dans les besoins réels des sociétés, que l'on pourrait contester durablement la garantie que peut seule donner la concurrence des pourvoyeurs.

En même temps il faut bien reconnaître qu'il est cependant une espèce de monopole qui se défendra longtemps contre toute prétention de rivalité, c'est celui du *climat*; et la France n'a pas à s'en plaindre, favorisée comme elle l'est de plusieurs dons du ciel, qu'aucun pays ne peut lui disputer. Le poëte qui a dit, *Non omnis fert omnia tellus*, n'a fait que proclamer une loi supérieure à toutes les lois, à toutes les influences humaines; car quelques exemples ne suffiraient pas pour prouver que toute plante exotique peut sans altération se reproduire sous un climat autre que celui où la nature avait placé son berceau. Il en est, au surplus, de cette restriction, comme de toutes les dispositions sur lesquelles reposent l'ordre du monde et l'équi-

libre des intérêts qui l'animent, elle porte avec elle sa compensation : si on appelle monopole le privilége, dont sont qualifiés quelques climats, de produire exclusivement des substances recherchées pour tous les autres, un tel monopole n'est-il pas le premier anneau de cette chaîne d'échanges qui rapproche la distance des lieux, la différence des mœurs, et convertit en jouissances pour tous les peuples ce qui serait resté peut-être une inutile superfluité pour une seule peuplade? Et comme l'a judicieusement observé votre commission, la France pourrait-elle jouir de toutes les préférences que lui méritent son sol et son industrie; ses exportations pourraient-elles lui être payées, si elle ne consentait pas à recevoir en paiement, et par voie d'échange, quelques objets que d'autres pays produisent ou fabriquent mieux, ou à moindre prix qu'elle? Elles sont même devenues dans la main d'administrateurs habiles d'utiles auxiliaires pour les finances, ces importations, ces acquisitions nouvelles faites au dehors; elles ont rendu la matière imposable plus large, et donné le moyen d'introduire dans l'impôt les divisions et les nuances qui le rendent et plus productif et plus supportable. C'est ainsi que les taxes sur les consommations ont pu, en demandant plus aux fantaisies, demander moins aux nécessités; et que des compensations ont pu naître pour les contribuables de la variété des exigences du fisc; c'est ainsi que l'impôt lui-même peut se trouver en quelque sorte dissimulé, quand par le tribut qu'on lui paie on achète une jouisssance ou seulement même une distraction.

Ces réflexions sur le monopole, sur l'impôt, sur les propriétés de chaque climat, n'ont pas sans doute le mérite d'être neuves, mais elles ne sont pas étrangères à la question qui vous occupe, Messieurs : cette question est une de celles dans laquelle le monopole peut le mieux se défendre.

Le tabac a été judicieusement choisi comme une des matières les plus favorables pour l'impôt, et surtout comme une de celles à l'égard desquelles l'uniformité de la préparation peut offrir le plus de garanties pour le consommateur ; mais il n'est pas aussi bien démontré que l'art de la culture soit parvenu à rendre le territoire français le plus favorable pour la production du tabac, et pour la sûreté de l'impôt dont il est la matière.

C'est depuis environ deux siècles que cette plante est introduite en France ; une singulière vertu la distingue lorsqu'elle provient du sol qui lui est propre, c'est celle de ramener presque irrésistiblement celui qui en avait fait un premier essai au renouvellement indéfini de la sensation qu'elle lui avait causée. En peu d'années les épreuves furent assez multipliées dans le XVIIe siècle pour qu'une grande compagnie, qui avait le privilége du commerce des deux Indes, mît du prix à obtenir que l'importation de la feuille de tabac fût comprise dans son privilége.

Plus tard une riche association, qui sous le nom de *ferme-générale* recouvrait la presque totalité des taxes sur les consommations, demanda à vendre exclusivement le tabac, comme elle vendait déjà le sel.

En obtenant le monopole de la vente, la ferme générale se donna celui de la fabrication ; et c'est dans l'intérêt même de son entreprise qu'elle ne chercha pas à disputer à quelques petits cantons de l'Inde, ou à deux provinces de l'Amérique du nord (le Maryland et la Virginie), le monopole de la production.

C'est sous ce régime mixte, que la taxe sur le tabac, qui dans les premiers temps n'avait produit que quelques centaines de mille francs, put, dans un espace d'environ quatre-vingts ans, offrir à chaque renouvellement sexennal du traité fait avec la ferme-générale une progression

telle, que, par le dernier de ses traités, le ministère ayant demandé pour le tabac un prix de bail de 30 millions, à compter de 1786[1], la ferme-générale, qui ne voulut garantir que 28 millions, consentit cependant à ne réclamer pour son bénéfice de bail que la moitié des produits qui excéderaient cette fixation éventuelle de 30 millions.

J'ajouterai que dans l'intervalle de 1786 à 1790 les produits du tabac s'élevèrent chaque année au-dessus de ce taux de 30 millions.

Les amis les plus fervents de la liberté du commerce et de l'industrie étaient les premiers à proclamer alors que le monopole qui s'exerçait sur le tabac était la plus heureuse des inventions fiscales.

Je ne rappellerai pas les mécomptes qu'éprouvèrent, à compter de 1790, les calculs faits sur cet impôt et sur tous les autres. Vous savez, Messieurs, que plusieurs cantons du royaume tentèrent d'enlever au Maryland et à la Virginie le monopole de la production, pendant que la Trésorerie française perdait celui de la fabrication.

Vous savez aussi quels furent immédiatement les effets de la culture et de la vente libres.

Je n'ai rien à ajouter, rien à opposer aux résultats que vous a présentés M. le ministre des finances.

Quelques fortunes subites, faites en 1791 par les premiers possesseurs des ateliers et des approvisionnements enlevés à la ferme-générale, avaient partout éveillé d'autres cupidités. Le gouvernement de ce temps avait cherché à remplacer le produit de la vente exclusive par un droit de douane représentant plus que le double du prix vénal des meilleurs tabacs étrangers. C'était un encouragement

1. J'ai été chargé en 1785 de l'entière rédaction de ce bail de la *ferme-générale*, qui fut le dernier.

puissant pour la culture en France; mais ce n'était pas une recommandation pour la qualité du tabac que notre territoire pouvait produire[1].

Cette prime elle-même eut bientôt un auxiliaire plus puissant encore dans la suspension presque totale des rapports commerciaux entre les autres pays et la France; et sans doute, dans un tel état de choses, la culture du tabac français, quelle qu'en fût la qualité, avait pu être momentanément, pour les premiers planteurs, la plus lucrative des spéculations rurales. Il en fut autrement pour la Trésorerie, qui, dans ce cours de huit années de 1790 à 1798, n'obtint du nouvel impôt sur le tabac qu'environ 2 millions par année, au lieu de 30 millions.

Dans les douze années suivantes, un droit à la fabrication, et un droit additionnel établi à la vente, avaient été combinés, avec des droits d'entrée, sur les feuilles étrangères, élevés à la proportion démesurée de 440 francs par cent kilogrammes. La perception de ces diverses taxes chez les cultivateurs, les fabricants, les marchands en gros, et les revendeurs en détail, avait été poursuivie par une régie beaucoup plus active; et cette réunion de mesures compliquées n'avait encore pu porter, en 1810, les recettes sur le tabac qu'à la moitié de ce qu'elles produisaient en 1789, à environ 15 millions.

Enfin, en 1811, la Trésorerie est rentrée dans son ancien privilége de fabrication et de vente; et en dix-sept ans le produit s'est relevé de 15 millions à 45 millions. Pour

1. L'Alsace, par exemple, cultivait le tabac lorsqu'elle fut réunie à la France: par sa capitulation elle avait conservé cette culture, mais sous la condition de rester, sous le rapport de l'impôt, *province étrangère hors de la ligne de nos douanes*; et la seule qualité de son tabac l'aurait constamment écarté de la consommation de la France, malgré l'infériorité de son prix à cette époque.

qu'une mesure fiscale ait le mérite d'un pareil résultat, il faut qu'intrinsèquement elle en ait beaucoup d'autres, lesquels sont rares dans les taxes. Celle du tabac a en effet un mérite distinctif; elle n'est nominalement obligatoire pour personne : celui qui veut s'en rendre tributaire ne s'y soumet que quand et comme il lui convient dans l'intérêt d'une simple fantaisie; et l'effet de cette taxe est d'épargner à la population entière des sacrifices plus onéreux.

Jamais assurément aucun monopole n'a donné moins de prise à la censure, soit par la nature et la destination de ses profits, soit par le caractère et la forme de ses transactions. Purement volontaire comme impôt, ce n'est pas lui qui provoque les contribuables, ce sont eux qui vont au-devant de lui. Quant à ses conditions envers ceux dont il a acheté en France la matière première de ses profits, elles ont été telles que ceux-ci ne peuvent avoir que la crainte de subir de justes réductions dans les prix comparatifs qu'ils obtiennent.

Et c'est l'intérêt ultérieur des planteurs français eux-mêmes qui me suggère les dernières réflexions que je vais vous soumettre.

Jusqu'à présent l'association de ces cultivateurs au monopole du fisc leur a valu de bien grands priviléges.

1° Sur les quatre-vingt-six départements dont se compose la France, huit seulement concourent aux approvisionnements de la régie; la quatre-cent-soixantième partie de leur territoire y est seulement employée, et les cultivateurs du tabac dans ces départements prélèvent la plus forte part sur la somme de 14,900,000 francs que la régie consacre annuellement à ses achats ;

2° Quoique tout l'art de la culture la plus soignée ne puisse pas faire que le climat de ces huit départements

soit le meilleur pour la production du tabac, celui qu'ils produisent est imposé à la consommation de la France préférablement à des tabacs de toute autre origine et d'une qualité supérieure ;

3° La régie dépense annuellement 14,900,000 fr. pour acheter 14 millions de kilogrammes de feuilles brutes, tandis qu'avant 1790 l'approvisionnement de la ferme-générale, qui équivalait à 10 millions de kilogrammes presque totalement exotiques, ne lui coûtait pas 5 millions de francs : le résultat de cette comparaison est donc une différence de plus de 50 pour 100 dans les prix, et dans la dépense des achats ; car les prix des tabacs américains n'ont guère pu s'accroître depuis qu'ils prennent si peu de part à la consommation de la France.

C'est, je le répète, dans l'intérêt des cultivateurs français, autant que dans l'intérêt d'un impôt si bon à conserver, que je fais ces rapprochements.

Je lis dans l'exposé des motifs du projet de loi[1] que, *malgré les facilités données à la culture pour l'exportation, nos tabacs ne trouvent plus autant d'acheteurs à l'étranger, parce qu'ils ne peuvent pas lutter avec les tabacs d'Amérique.*

Certes, une telle déclaration du ministre ne pouvait pas rester inaperçue ; elle appelle de sérieuses méditations sur l'avenir de la culture du tabac en France, comme sur celle de l'impôt lui-même, si son sort devait indéfiniment dépendre du sort de cette culture. Ce n'est pas un fait indifférent que la diminution des acheteurs de nos tabacs *au dehors*, lorsque la consommation intérieure elle-même n'est pas toujours garantie par la meilleure qualité des ma-

1. Exposé des motifs du projet de loi par M. le ministre des finances, page 9.

tières ; et c'est la notoriété même de ce fait, toute pénible qu'elle est, qui peut prévenir des mécomptes plus graves. La régie, en cédant à une préférence naturelle pour une production nationalisée par la culture, n'a cependant pas pu vouloir ériger cette culture en impôt sur l'impôt lui-même et avec danger pour lui. S'il arrive que la régie soit placée dans la triste alternative de restreindre ses achats en tabacs français, ou de voir décroître les produits dont elle est comptable au budget, lui sera-t-il permis de balancer entre l'intérêt des cultivateurs de la quatre-cent-soixantième partie de huit départements, et la conservation d'un revenu public de 45 millions susceptible encore de s'accroître, puisque c'est dans un court espace de dix-sept années qu'il s'est élevé de 15 millions à 45 ?

Je me borne à présenter cette question.

Cette noble chambre est et sera toujours bien éloignée de s'immiscer, même par de simples conseils, dans des détails d'exécution qui doivent lui rester étrangers ; mais puisqu'un ministre du roi, en parlant de la lutte engagee entre les tabacs d'Amérique et les tabacs de culture française, lui a déféré un fait qui peut éventuellement avoir une grave influence sur le sort d'un revenu public si important, j'ai pensé que le bref commentaire que je viens de faire du fait cité pourrait ne pas être hors de propos, relativement même aux mesures que le ministre croirait ultérieurement devoir prendre.

Messieurs, le résumé de l'opinion que vous m'avez permis de vous exposer est que tout monople ne peut, dans aucun cas, être admis que comme une dérogation et une exception ; qu'il est bien rarement une exception utile ; que toutefois il est un monopole qui se place hors de tout débat pour certaines productions, c'est celui du climat ; que le monopole de la vente du tabac, habilement exercé

pour le compte de l'État, peut parvenir à se faire absoudre, même des inconvénients ordinaires de l'impôt; mais que dans son intérêt il doit, pour une partie notable de ses approvisionnements, se soumettre au monopole du climat; enfin que le monopole le plus indigne de tout gouvernement serait celui par le résultat duquel il se serait donné le droit de vendre seul, et plus cher, ce qu'il fabriquerait moins bien.

Sans doute un tel reproche ne pourra jamais atteindre sous le gouvernement du roi le privilége qu'il conserve sur le tabac. Le ministre a été le premier à vous désigner la qualité la plus recherchée par le commerce; c'est, ce me semble, vous avoir dit assez que, dans son choix éclairé pour l'approvisionnement successif de la France, deux premiers intérêts seraient toujours consultés, la convenance des consommateurs et la sûreté d'un impôt dont cette convenance est la seule garantie.

Je vote pour la loi proposée.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF A LA DÉMONÉTISATION ET A LA REFONTE DES ANCIENNES ESPÈCES D'OR ET D'ARGENT.

27 *mai* 1829.

MESSIEURS,

La commission à laquelle vous avez confié le premier examen du projet de loi relatif à la refonte des anciennes espèces d'or et d'argent, a l'honneur de vous présenter le résultat de ses délibérations.

Si l'effet de toute modification dans le régime des monnaies doit être de mettre beaucoup d'intérêts en émoi, rien aussi ne peut rassurer mieux ceux qui se recommandent au nom de l'ordre public, que la constante et unanime sollicitude de cette noble Chambre à leur égard.

La monnaie est un instrument dont chacun peut faire un légitime et régulier emploi, sans prendre le soin de le définir dans tous ses attributs. Cet instrument ne remplit jamais mieux son office que quand il ne fait pas parler de lui. Mais le droit de veiller à ce qu'il se maintienne tel que la loi l'a fait, appartient à tous ceux qui s'en servent comme au gouvernement lui-même.

1. Cette commission était composée de MM. le marquis d'Aramon, le marquis de Brézé, le comte Chaptal, le vicomte Dambray, le comte de Maquillé, le comte Mollien et le comte de Sussy.

Les économistes ont rangé la monnaie dans la classe des *mesures* : rien ne doit *mesurer* mieux en effet toute chose que son *équivalent;* et c'est là le problème que résout honorablement pour elle la monnaie quand elle est de bon aloi.

On peut dire que la législation moderne a adopté et consacré en quelque sorte la définition des économistes, puisque, en réduisant à un principe unique tous les moyens et procédés usuels de commensuration et de numération, elle a assigné à l'unité monétaire, ainsi qu'à ses multiples et sous-multiples, l'élément et la base qu'elle rendait communs à toutes les autres mesures.

Mais on ne peut trop faire ressortir l'éminent privilége, ou plutôt le devoir qui, sous ce rapport, distingue la monnaie et la met hors de pair. Telle est sa condition légale, qu'en étant un instrument d'évaluation et un moyen d'échange pour toute chose, elle doit contenir intrinsèquement, et livrer partout en elle-même, une valeur adéquate. Et le mot de *devoir* est ici l'expression propre, parce qu'en ce cas la perfection de la rectitude, *sans plus ni moins*, est une condition absolue, en un mot une nécessité. Pour être en effet universellement et univoquement admise et reconnue par les diverses parties d'un grand État et par les peuples de divers États, comme l'arbitre régulier de toute appréciation et le solde définitif de tout échange, la première nécessité de la monnaie est d'être constituée elle-même une valeur fixe; il faut qu'on trouve en elle un étalon, s'il est possible, immuable, inaccessible à toute altération, comme il doit l'être à tout soupçon, dans sa rotation continue.

Ce sont des erreurs qui ne peuvent plus se reproduire, que celles des gouvernements qui, pour se libérer de leurs engagements, surhaussaient la valeur de leur monnaie, et

conservaient, par exemple, l'ancienne valeur nominale à des espèces dont ils avaient affaibli le titre. C'est une fraude qui ne donnait jamais à l'administration qui l'avait employée l'apparence d'un premier profit, que pour soulever contre elle autant de représailles au moins qu'elle aurait pu faire de dupes.

La seule innocente altération pour la monnaie est l'injure du temps, et elle ne pourrait pas non plus la supporter avec quelque durée sans danger pour les intérêts qu'elle doit servir.

Pour toute altération de monnaie, qu'elle qu'en soit la cause, *le change commercial* est un censeur inexorable qui prend toujours en ce cas plus de sûretés qu'il n'était menacé d'en perdre.

Mais nous nous pressons d'ajouter que, sous une administration vigilante, le système monétaire de la France ne doit plus laisser aucun mécompte semblable à craindre ; et rien ne le prouve mieux que cette affluence de pièces étrangères, qui, de divers points, étaient venues, dans nos hôtels de monnaie, réclamer le titre et l'empreinte de nos espèces, et ont d'autant mieux rempli sous cette forme leur destination au dehors.

Toutefois, lorsque, par suite des changements survenus dans notre système numérique et métrique, le *franc* eut été substitué comme unité monétaire à la *livre tournois*, et le calcul décimal au duodécimal, ce qu'on appelait une amélioration ne pouvait d'abord être présenté et reçu que comme une innovation; c'était donc engager une lutte avec les habitudes. Un long espace de temps est toujours nécessaire pour que, dans un grand peuple, au milieu de situations si diverses, le raisonnement devienne unanime pour l'adoption de pratiques nouvelles, qui sont la censure de pratiques anciennes, reçues comme un héritage et sou-

vent adoptées *sans raisonnement* ; et il faut convenir que l'opinion, même éclairée, pouvait quelque temps balancer entre les deux modes.

Si le système décimal est plus favorable aux gros paiements, facilite mieux les calculs progressifs et peut préparer des résultats plus prompts et plus rapides, on ne pouvait contester à la livre tournois divisée *duodécimalement*, l'avantage d'offrir, dans ses multiples et sous-multiples, des fractions plus nombreuses, plus commodes pour les échanges journaliers, surtout pour les paiements populaires ; et il ne faut pas se dissimuler que c'est par cette partie secondaire de son office que tout système monétaire est surtout en contact avec l'opinion générale, et que c'est sur elle qu'elle le juge. Dans cette fraction de la monnaie qui ne se compose que de sous-multiples et ne sert qu'aux paiements parcellaires, la condition si essentielle pour les grandes opérations, la constante rectitude du titre et du poids, est moins rigoureusement requise que la flexibilité de l'instrument et son aptitude à se plier aux variations les plus infimes des divers prix : si l'influence du *frai* atteint plus rapidement cette division de la monnaie, c'est aussi plus impunément.

Le débat devait donc s'établir et se maintenir sur plusieurs points entre les deux unités monétaires, le franc et la livre tournois ; et jusqu'à la Restauration, l'opposition des habitudes et des convenances avait pu s'y fortifier par celle des opinions et des sentiments. L'intention de la loi qui vous est proposée est d'en effacer la trace. Sans doute le meilleur moyen de réconcilier ces deux systèmes est de n'en admettre qu'un seul, et de fixer l'époque où il sera exclusif.

Déjà cette fusion avait été tentée, et avec moins d'avantage, en 1810. Deux décrets, l'un du 18 août, l'autre

du 12 septembre, avaient mis en équilibre, d'après leur poids et leur titre respectifs [1], la valeur intrinsèque des anciennes espèces d'or et d'argent taillées en livres tournois, et des nouvelles espèces taillées en francs.

C'est aussi de la même époque que date la mesure qui a affranchi les paiements de l'admission forcée d'un quarantième en monnaie de cuivre ou de billon, et a réduit cette monnaie secondaire au simple office d'*appoint* dans les paiements au-dessous de 5 francs, en l'affranchissant elle-même du titre légal des espèces d'or et d'argent : une telle exception convenait d'autant mieux à son égard que c'était sans succès qu'on avait fait divers essais pour faire descendre le titre légal jusqu'à elle.

D'après les deux décrets de 1810, les possesseurs d'anciennes coupures de la livre tournois avaient l'alternative de les donner en paiement au taux réglé par le nouveau tarif, ou de recourir immédiatement au change des monnaies pour en recevoir, d'après leur titre et leur poids, la valeur exacte. Dès ce temps en effet ces espèces commencèrent à entrer spontanément dans les refontes annuelles. Elles y ont surtout abondamment concouru depuis 1814; elles ont fourni une bonne partie de la matière du milliard d'espèces nouvelles fabriquées dans les dix dernières années. Mais l'accélération des refontes, sur-

1. Le règlement qui, en 1810, avait fixé la valeur des pièces de 6 livres tournois à 5 fr. 80 cent. avait naturellement trouvé les anciennes espèces déjà affaiblies; et, par des motifs qu'on peut défendre comme on peut les attaquer, ce n'est pas sur celles qui étaient le moins affaiblies que cette fixation avait été établie; mais c'est la valeur nominale et non le poids matériel que ce décret a changée dans les anciennes espèces; ce n'est pas lui qui a agi sur elles par *la lime* et *les acides*. Ce n'est donc pas sous son influence que le faiblage est devenu tel aujourd'hui que deux cents pièces de 6 livres, qui pesaient originairement 5 kilogrammes 897 grammes, ne pèsent plus que 5 kilogrammes 753 grammes.

tout depuis 1824, appartient aussi à des causes nouvelles[1].

Une analyse chimique plus subtile, venait de découvrir que les espèces d'argent, et surtout les espèces anciennes, contenaient un millième d'or ; que, dans les espèces *droites de poids* fondues, le lingot après avoir déposé cet or pouvait encore retrouver, au change de la monnaie, un prix à peu près égal à celui qu'aurait obtenu la pièce elle-même avant l'extraction de l'or : et cette spéculation nouvelle ne s'est pas renfermée dans d'étroites limites, puisqu'un témoignage digne de toute foi[2] établit que, dans l'année dernière, un seul affineur, à Paris, a fondu 60 millions de matières d'argent pour en séparer l'or qu'elles contenaient. Personne n'a pensé à demander contre une telle recherche de profits l'application des anciennes lois, qui punissaient comme altération la refonte de la monnaie du prince. Il est bien certain que c'est sans intentions d'offense contre l'effigie qui les couvre, que les espèces monétaires sont fondues dans les ateliers particuliers; mais il est au moins permis de conclure du fait en lui-même, qu'il entre maintenant dans les mœurs publiques de regarder la monnaie comme une chose dont chaque possesseur peut user autrement que comme monnaie; et dans ce cas, ne serait-il pas également permis de dire qu'un possesseur d'espèces monétaires, qui peut aujourd'hui se faire à lui-même une condition si différente de celle de l'ancien temps, et s'ouvrir une nouvelle chance de

1. Montant de la fabrication depuis 1824 :

1824.	125,000,000 fr.
1825.	126,000,000
1826.	90,000,000
1827.	158,000,000
1828.	177,000,000

2. M. le baron Thénard.

profit sur ces espèces, s'est naturellement soumis pour alternative à la chance des pertes qui sont aussi possibles sur les monnaies. Nous reviendrons sur cette conséquence, qui se déduit de la première loi des transactions sociales, la *réciprocité*.

Il est assez généralement reconnu que c'est surtout par l'effet de ces refontes particulières d'anciennes espèces que, dans les dernières années, une quantité plus considérable de lingots d'argent affinés est venue se présenter au change ; ces refontes ont laissé quelques profits, et c'est sans doute dans l'espérance d'y faire trouver aussi une part aux sous-multiples de la livre tournois, confinés depuis plusieurs années sur un sol étranger, qu'on en a fait rentrer dernièrement en France d'assez fortes parties. Mais les refontes particulières n'ayant pu en effet donner des profits de quelque intérêt que sur les espèces qui étaient restées droites de poids, la tendance naturelle de celles auxquelles cette condition manquait a été bientôt, de quelques lieux qu'elles vinssent, de chercher leur refuge dans les départements, où l'ancien respect leur avait conservé des préférences, et, s'il est permis de le dire, une sorte de *sur-estime* : et comme elles n'y étaient pas appelées par le besoin de la circulation, elles ne pouvaient y intervenir que comme superfétation, ce qui est la pire condition pour toute monnaie ; elles y devenaient aussi, plus qu'ailleurs, un objet de scandale par les signes d'altération qu'elles pouvaient présenter à des yeux plus disposés à s'en offenser, un grand nombre d'entre elles laissant encore voir les traces de la *lime* qui avait fait disparaître une partie de leur relief sur leurs surfaces et sur leur diamètre.

Dans un tel état de choses, il n'y avait plus à délibérer sur le choix des moyens ; le remède ne pouvait plus être,

ainsi que le gouvernement l'a déclaré, que dans la refonte totale du résidu de ces espèces, qui, dans les départements mêmes où elles avaient conservé le plus de faveur, paraissent être devenues, par des causes étrangères à ces départements, un sujet d'inquiétude et de trouble ; il ne peut donc plus être question que de seconder le gouvernement dans la recherche des mesures les plus propres à empêcher que cette refonte, dont les spéculations privées ont saisi les premiers profits, ne subisse encore quelque influence de leur part, dans la tâche ingrate qu'elles laissent aux hôtels des monnaies ; que les possesseurs n'abusent du texte de la nouvelle loi pour prétendre que toutes ces espèces doivent, pendant cinq ans, conserver leur privilége de cours forcé jusque dans les ateliers royaux ; et que leurs altérations elles-mêmes ne soient, pour des hommes assez habiles quelquefois pour en masquer la cause, une occasion d'imposer au Trésor royal, dans la refonte, une *rançon* dont ils profiteraient, indépendamment de leurs autres prélèvements.

Ici naturellement prend sa place une autre question, que nous n'avions fait qu'indiquer, c'est celle de savoir, si par le long silence et conséquemment l'abrogation implicite des anciennes lois, qui interdisaient aux creusets particuliers la refonte des métaux monétisés, la monnaie ne se trouvait pas, en quelque sorte, réduite à la condition d'un simple effet mobilier, qu'il est seulement prudent de conserver plus intact. Or, aujourd'hui, cette question se trouve résolue, non-seulement par un acquiescement tacite, mais par le fait même; car (nous le répétons) il est notoire que c'est sans avoir été l'objet d'aucune censure, qu'un seul affineur de Paris, que nous avons déjà cité, a, dans l'année 1828, fondu en lingots près de 60 millions de matières et espèces d'argent, outre 45 millions

de matières d'or dans lesquelles se trouvaient nécessairement aussi des espèces. Et les essais chimiques sur les métaux en toutes formes occupent encore bien d'autres adeptes !.....

Mais nous demandons encore une fois, si ceux qui ont trouvé les premiers profits de ces refontes particulières dans la parcelle d'or extraite des pièces d'argent, ne doivent pas, réciproquement, être passibles du déchet des autres pièces qui se sont autrement détériorées dans leurs mains?

Nous demandons surtout si le moyen qu'on emploie pour accélérer, avec quelque lucre, le *faiblage* des espèces (même sans le secours d'un instrument contondant), ne se rapproche pas assez du procédé par lequel on atténue, plus brusquement, leur relief dans le diamètre et la surface, pour que l'un ne doive pas, comme l'autre, appeler sur leurs auteurs la peine assurément bien modérée de n'obtenir, du moins au change des monnaies, que l'équivalent de ce qui reste de valeur réelle aux espèces ainsi affaiblies.

Nous admettons qu'il serait aujourd'hui trop sévère de renvoyer à la première section du chapitre III du Code criminel l'arbitration des diverses attaques de la cupidité contre les espèces monétaires. Mais malgré les nuages qui voilent, sous ce rapport, la législation, comme personne ne doute que celui qui a confié des lingots d'or ou d'argent, qui sont sa propriété, aux ateliers royaux pour y être monétisés, ne devienne très-réellement propriétaire des espèces dont ces lingots ont reçu la forme, la maxime *res perit domino* peut donc aussi s'appliquer assez équitablement à la monnaie; et alors c'est une question qui s'éclaircit et se simplifie beaucoup que celle de savoir si, parce que le gouvernement conserve le privilége exclusif

de la fabrication de la monnaie légale, il est indéfiniment responsable de l'immutabilité de la valeur des diverses coupures de cette monnaie, conséquemment de la réparation, aux frais de l'État, des effets destructeurs du temps sur elle : or, la question devient plus sérieuse encore, quand il arrive que d'autres auxiliaires se joignent au temps, pour affaiblir les espèces.

Assurément quand on définit, selon la nature propre, l'intervention actuelle du gouvernement dans l'opération du monnayage, il est difficile de voir dans son traité avec les propriétaires des métaux livrés en lingots, qu'ils retirent façonnés en monnaie, rien qui puisse motiver une telle responsabilité sur l'invariabilité de métaux, qui, devenus monnaie, font leur office hors du pouvoir du gouvernement, et que leur emploi, comme leur propre substance, soumet à des changements que sa puissance et sa vigilance ne pourraient pas empêcher.

Ce que garantit le gouvernement par le poids et la forme qu'il donne aux métaux livrés à ses ateliers monétaires, c'est que toute coupure de monnaie légale se compose, sans plus ni moins, de la quantité d'argent et d'or, et de la proportion d'alliage, qui lui sont par la loi spécifiquement assignées; et, par exemple, qu'une pièce de 5 francs, lorsqu'elle vient d'être frappée, contient exactement, en argent fin, la valeur de quatre francs quatre-vingt-douze centimes et demi; les sept autres centimes et demi qui doivent compléter la valeur de cinq francs étant représentés par le cuivre allié à la pièce dans la proportion d'un dixième, et par les frais de fabrication.

C'est comme étant la propriété privée d'un tiers que les hôtels de monnaies reçoivent, en général, les métaux qu'ils convertissent en espèces monétaires. C'est sous la même condition que lorsque ces métaux ont été légale-

ment alliagés, fractionnés, et revêtus de l'effigie du roi, ils sont abandonnés à la circulation. L'activité des ateliers monétaires royaux n'est même entretenue que par ce mouvement continu d'échange de métaux bruts contre des espèces fabriquées, d'espèces fabriquées contre des métaux bruts, le tout conservant, sous ces deux formes, le caractère et les conditions (sauf une seule) de toute propriété privée. On peut donc dire que le gouvernement, en fabriquant la monnaie, ne fait *qu'étalonner* par fraction les métaux qui lui sont confiés, comme il étalonne les autres mesures d'étendue et de capacité, sur lesquelles on réclame l'empreinte de sa vérification.

Personne n'admettrait sans doute, de la part de ses fournisseurs, des livraisons faites sur des mesures que l'altération de leur forme rendrait suspectes d'inexactitude, et nul ne serait blâmé pour avoir repoussé ces mesures; mais personne ne supposerait non plus que les soins et les frais de leur réparation dussent être à la charge du gouvernement, par la raison que ses agents en auraient garanti l'étalonnage primitif par un signe empreint sur elles.

Nous hasardons cette comparaison, sans prétendre toutefois que l'application doive en être faite dans un sens absolu. Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, l'attribut qui distingue la monnaie entre les diverses mesures l'élève trop au-dessus de toutes les autres pour que l'assimilation soit exacte; mais une nécessité commune à toutes, c'est la conservation de l'intégralité, sous peine *d'être ou de n'être pas*. Nous ne pouvons trop le redire; toute la vertu du grand attribut de la monnaie dépend essentiellement du maintien de cette condition à son égard. Comme tout en elle est combiné de manière que sa dimension, sa forme, son poids et le prix vénal de sa matière soient en parfait

équilibre avec sa valeur nominale, il faut qu'elle reste intacte dans tous ses éléments, pour ne pas cesser d'être un équivalent exact, et ne pas devenir un instrument de déception et de fraude. Il faut donc que chaque propriétaire momentané d'espèces monétaires s'impose envers cette partie de ses propriétés la réserve, le devoir du plus consciencieux dépositaire ; car c'est le cas dans lequel le moindre écart de l'extrême bien ne pourrait conduire qu'à l'extrême mal, et pour exprimer sous une autre forme toute l'importance qu'on doit attacher à ce genre de conservation, nous n'hésitons pas à ajouter que celui qui, par quelques manœuvres, accélère le faiblage des espèces, est bien plus coupable envers la société, que celui même qui les convertit en lingots; car quelques centaines de mille francs en monnaie altérée peuvent porter plus de désordre dans les transactions, qu'un changement de formes dans quelques millions de métaux ne causerait de vide dans la circulation.

Nous devons ajouter que, dans un tel état de choses, si le gouvernement se résignait à prendre à sa charge ces infidélités, en faisant refondre à ses frais les pièces affaiblies, en les recevant dans ses caisses, pour l'ancienne valeur dont elles seraient déchues, il cumulerait avec le sacrifice des frais de fabrication la perte dont le faiblage serait la cause, et qui pourrait plus que doubler ces frais : car il suffirait, par exemple, que chaque pièce de 6 livres, l'une dans l'autre, fût affaiblie d'un seul gramme, c'est-à-dire d'un trentième ou environ, pour que sur 600 millions d'espèces qui seraient à refondre, la perte pour la Trésorerie pût être éventuellement de près de 20 millions, par le seul fait du faiblage. Nous n'avons pas besoin de prouver qu'une telle responsabilité serait pour le gouvernement, qui l'assumerait sur lui, l'occasion d'une double faute.

Des mesures efficacement préventives contre l'artifice progressif du faiblage qui pourrait aussi ne pas respecter ces nouvelles espèces sont donc devenues bien urgentes. Mais ce n'est pas seulement à la loi que nous en adresserions la demande; en tout pays, la législation ancienne et moderne ne s'étaient peut-être armées que d'une sévérité trop forte contre les atteintes portées à la monnaie. Ces atteintes y étaient toutes définies, et devaient être punies comme le plus grave des attentats contre la propriété publique et privée. La devise, *noli me tangere*, reparaît encore à chaque article de la première section du chapitre III du Code criminel, sous la menace des peines réservées aux crimes. Ne regrettons pas que leur rigueur n'ait pas été invoquée de nos jours contre des méfaits analogues. En France, les temps antérieurs présentaient peu de semblables méfaits, et ce n'était pas la loi ancienne, plus sévère encore que notre Code actuel, qui les avait rendus plus rares; la raison publique, qui devine souvent ce que les bons observateurs ne font qu'expliquer plus tard, avait fait plus que la loi. Combien de fois n'est-il pas arrivé à cet heureux instinct des peuples, de mettre en œuvre par les plus simples procédés les moyens les plus efficaces! il avait inspiré, par exemple, pour conserver mieux les espèces dans leur état primitif, d'employer pour les gros paiements du commerce (ceux sur lesquels doit s'arbitrer le change avec l'étranger) un procédé, qui dispensait du comptage, qui diminuait conséquemment les *frottements*, seule cause innocente du *frai* (comme les remises en traites d'une place sur une autre place épargnent aux espèces ceux des transports), et nous n'avons pas besoin de dire comment et pourquoi, depuis près de quarante années, dans lesquelles il y a eu, soit absence de monnaie réelle, soit lutte entre des espèces inégales de

poids et de titre, ce procédé était tombé en désuétude. Mais un savant rapporteur de l'autre Chambre[1] vient de le faire sortir de son long oubli par la simple citation d'un fait qui vient d'avoir lieu (non précisément dans le même intérêt), et qui n'en rappelle pas moins la méthode simple et sûre d'après laquelle les agents de la finance et du haut commerce avaient alors l'habitude de vérifier la valeur réelle des espèces dont ils devaient être comptables : l'exemple est d'autant plus opportun qu'il s'est appliqué à la proportion d'espèces qu'on jugeait autrefois de la même manière dans les paiements de banque et de commerce. Voici le fait : des commissaires spéciaux ont été chargés de comparer le poids actuel de 200 pièces de 6 livres (1,200 fr.) avec le poids qu'elles avaient en 1816. Eh bien ! les 200 pièces de 6 livres qui pesaient en 1816 5 kilogrammes 782 grammes, ne pèsent plus aujourd'hui que 5 kilogrammes 753 grammes. Je copie les propres termes et les chiffres de M. Thénard, qui déclare avec raison, *cette différence trop grande, à beaucoup près, pour être attribuée au frai*. Cette différence est à peu près égale à la valeur d'une pièce de 6 francs droite de poids. Les commissaires, dont parle M. Thénard, ont dû se borner là. Ils avaient rempli leur mission, et la découverte était assez grave. Mais, autrefois, lorsque cette même méthode du pesage était la sauvegarde de la régularité des paiements, la première vérification aurait eu d'autres suites. Le débiteur aurait dû satisfaction complète au créancier, et elle ne se serait pas fait attendre. L'examen de chacune des 200 pièces aurait été fait à découvert. Celles qui auraient causé la défaveur du poids auraient été bientôt reconnues; elles auraient aussi été immédiatement

1. M. le baron Thénard.

remplacées. Le débiteur n'aurait pas mis en question si les frais de la rectification de quelques pièces, qui étaient sa chose propre, devaient être ou ne pas être à sa charge; il les aurait envoyées au change de la monnaie la plus prochaine; la modicité de la somme, la promptitude du remède auraient rendu la perte extrêmement modique pour lui : et, en cas pareil, la même rectification s'opérait ainsi partout où elle était requise, sans débat, avec la même précision, la même célérité : on n'avait pas lieu de soupçonner une intention de fraude dans ce qui ne pouvait être qu'une méprise. La négligence elle-même ne laissait point de traces; elles étaient aussitôt effacées... Cette seule convention, cet accord loyal entre tous ceux qui employaient la monnaie, et qui avaient alors le bon esprit de regarder, comme étant à leur charge, l'entretien de ce qu'ils tenaient à leur service, a suffi bien longtemps pour qu'on ne rencontrât pas, dans la circulation, de pièces altérées, pour que les refontes, devenant ainsi partielles, pussent s'effectuer à peu de frais aux dépens de celui qui s'était laissé surprendre, ou qui avait causé lui-même une altération légère; et pour que la constante régularité des gros paiements garantît même celle des *soldes*, qui n'atteignaient pas 1,200 fr., car le seul moyen d'empêcher qu'il se glissât des espèces défectueuses dans les grandes caisses, était de ne laisser dans aucune pièce le moindre écart de poids : et quant aux sous-multiples de la pièce de 6 livres, comme tout créancier pouvait ne les admettre que pour leur fonction de sous-multiples, et conséquemment pour les seuls appoints, toute question relative au frai, et même au titre, devenait moins grave à leur égard.

Dans un sens inverse, il en était de même de la monnaie d'or, qui conservait d'autant mieux son poids et son titre, qu'on s'en servait moins.

C'était ainsi qu'une somme de 1,200 fr. devenait une espèce de lingot, dont le pesage était le véritable essayeur; et ces essais, sans cesse renouvelés, étaient, sous le rapport monétaire, une base fixe pour le change commercial, comme un grand moyen de sûreté pour le matériel des paiements, et d'économie pour les finances.

C'est dans son application aux gros paiements que le procédé du pesage peut être le conservateur à la fois le plus économique et le plus efficace de la monnaie. Il faudrait qu'elle fût tombée dans un bien grand désordre pour que cette précaution fût devenue nécessaire pour les paiements de détail. Il n'est cependant que trop vrai, et votre commission vous en rendra compte, que récemment cette nécessité s'est fait sentir dans quelques lieux, ce qui prouve au moins que le pesage des espèces n'est pas oublié partout en France, et n'est pas antipathique avec nos mœurs.

Nous nous bornons ici, Messieurs, à rappeler cette ancienne tradition dans ses effets, sans nous permettre d'indiquer comment successivement la Trésorerie, la Banque, les comptables, pourraient réaliser ces avantages auxquels ne tarderaient pas à s'associer toutes les maisons de commerce; il est peut-être permis de croire que, si la précaution du pesage habituel employée aux gros paiements eût pu être conservée, elle aurait du moins modéré, dans ces dernières années, la recherche de certains profits sur les espèces monétaires, et préservé le trésor royal du sacrifice de 9 millions peut-être qu'exigera la réparation du désordre qu'elles présentent dans leur état actuel [1].

J'ai prononcé, Messieurs, le chiffre que M. le ministre des finances a consigné dans l'exposé des motifs du projet

1. Voir le rapport de M. le baron Thénard.

de loi. Le ministre évalue à 600 millions les anciennes espèces qui restent à refondre, et à 9 millions la dépense de cette opération, sauf quelques atténuations qui ne pourront entrer en compte qu'après son résultat.

Quoiqu'on ne puisse pas admettre de distinction entre les divers possesseurs actuels de ces 600 millions d'espèces anciennes, tous, sans doute, ne se présentent pas avec le même intérêt ; et ceux-là, dans les mains desquels ces espèces se trouvent maintenant réunies en masse très-supérieure à la proportion naturelle de toute monnaie pour les besoins de la vie commune, semblent pouvoir, sans injustice, être soupçonnés d'avoir été portés à cette accumulation par des intérêts très-différents des motifs qui avaient agi sur la généralité des habitants des départements de l'Ouest.

Mais si la loi ne peut pas mettre de distinction entre les personnes, elle ne peut, ni ne veut sans doute, abroger celle que la constante jurisprudence du gouvernement, et les bonnes pratiques du ministère des finances, ont invariablement maintenues partout, à l'égard des espèces monétaires, entre le *faiblage* qui n'est que l'œuvre du temps, et celui qui résulte d'une altération méditée ; en un mot, entre la bonne foi et la fraude. Toutes les instructions de la Trésorerie déclarent *toute pièce rognée et altérée, autrement que par le frai légitime, inadmissible dans les caisses publiques*. Porter la moindre atteinte à cette règle dans les départements où se sont le plus abondamment réfugiées les anciennes espèces, ce serait faire à ces départements bien plus de tort encore qu'aux caisses publiques et au Trésor royal qui est leur centre, par la défaveur qu'aurait immédiatement tout paiement, soit public, soit privé, assigné sur eux.

Ici la controverse ne s'engage pas sur les intentions ;

celles de M. le ministre des finances n'ont besoin ni d'interprétation, ni de garanties; vous les trouvez consignées dans l'exposé des motifs spécialement destiné à cette noble Chambre. La question ne peut s'élever que sur le texte littéral de la loi, en ce sens que, dans l'intérêt même de cette loi et de la moralité de son effet, on pourrait dire avec assez de justice qu'elle est trop laconiquement explicite sur quelques points et qu'elle est trop implicite sur quelques autres.

Si votre commission s'arrête sur ce texte, ce n'est assurément pas pour y chercher un prétexte à des disputes de mots, c'est pour en prévenir et en épargner de plus graves. La condition de la loi que vous discutez sera d'être lue et méditée dans chaque foyer, et il n'en est pas peut-être qui n'ait momentanément recueilli quelque pièce de l'ancienne monnaie, suspecte dans sa forme.

Comme cette loi est spéciale pour le temps présent, et qu'elle ne rappelle aucun des règlements antérieurs, spéciaux au même titre sur les mêmes espèces, il sera assez naturel, à qui en possède quelques-unes, de croire qu'il y trouvera tout ce qui leur reste d'applicable dans notre législation monétaire. La loi parviendra au commun des lecteurs, isolée, sans commentaires, réduite à son seul texte. La première disposition dont chacun sera frappé c'est l'attribution d'un *cours forcé* donnée encore pour cinq ans dans les transactions privées, pour cinq ans trois mois dans les caisses publiques, aux espèces anciennes. Cette locution qui fut technique, empruntée à de très-anciens règlements qu'elle ne recommandait pas, et d'autant plus remarquable, aujourd'hui, qu'il y a dans toute la France non-seulement jouissance, mais nécessité d'une concurrence libre pour deux genres de monnaie qui diffèrent par le titre et par la forme, circonstance qui semble-

rait interdire toute idée de cours forcé en faveur de l'une d'elle; cette locution, disons-nous, ne se trouvait ni dans la loi du 24 germinal an XI, ni dans l'arrêté du 6 fructidor de la même année, ni dans les deux décrets des 18 août et 12 septembre 1810. Maintenant dans quel intérêt le cours forcé peut-il être octroyé ? Il est inutile pour les anciennes espèces *droites encore de poids*, qui trouvent pleine facilité et même préférence, soit dans les paiements particuliers, soit aux hôtels des monnaies, où le change leur est ouvert depuis plus de vingt ans. La concession n'est donc faite que pour les pièces dont le poids est affaibli ; mais alors à quel degré de faiblage s'arrêtera-t-elle ?... La loi, par sa rédaction actuelle, qui ne répond pas assez bien à ses intentions, autorise un tel doute ; et quel serait le terme des débats qu'il soulèverait, des sacrifices dont il laisserait la menace ? Ici, Messieurs, votre commission vous doit compte d'un fait qui s'est révélé dans son sein. Ce doute si grave se trouve résolu, sans le secours d'aucune loi, par la seule raison publique, dans les départements où les anciennes espèces abondent. Il y est résolu, parce que maintenant on y applique, souvent aux plus petits paiements, cet usage ancien que nous avons rappelé comme le meilleur conservateur de la monnaie, comme le seul surtout qui puisse aujourd'hui être efficace, le pesage : dans plusieurs cantons chaque contractant ne reçoit qu'après les avoir pesées les anciennes espèces qui lui paraissent suspectes.

Comment se conciliera le cours forcé, avec cette épreuve qui suppose la faculté libre de refuser ou d'admettre ?

Nous poursuivons l'analyse du texte.

1° C'est sans aucune restriction que la loi accorde jusqu'au 1er juillet 1834 un cours forcé aux pièces de 48 liv., 24 liv., 12 liv., 6 liv., 3 liv., 24 sous, 12 sous, 6 sous ;

son texte littéral n'exclut pas du cours forcé cette si grande quantité de pièces rognées et altérées, dont l'invasion a été proclamée comme recommandation en faveur d'une refonte générale, mais qui depuis longtemps étaient mises *hors de cours* par l'opinion et l'intérêt commun, ainsi que par des règlements ou instructions ministérielles, qu'il convenait du moins de rappeler, pour qu'ils ne fussent pas oubliés du public : voilà pour la réticence.

2° En disant qu'à compter du 1er juillet 1834 les anciennes espèces ne seront reçues au change des monnaies que pour le poids qu'elles auront conservé, la loi semblerait supposer que jusqu'à cette époque les espèces en état de faiblage pourraient être admises dans les caisses publiques promiscuement avec celles qui seraient plus droites de poids et sous la même condition ; or il y a plus de vingt ans qu'on reconnaît, dans toute convention, comme chose jugée, que les espèces dont le poids est sensiblement affaibli par quelque cause que ce soit ne peuvent régulièrement avoir d'autre emploi que celui d'être livrées au change des monnaies, sous la condition de subir, sur leur valeur, la retenue qui représente les frais de la refonte : voilà pour l'ambiguïté.

Et cette ambiguïté ne se ferait que plus remarquer encore par le rapprochement du premier exposé des motifs fait à l'autre Chambre, et de celui qui a accompagné dans celle ci la présentation de la loi ; on pourrait supposer que l'un avait fait entrer dans ses calculs les pièces affaiblies de poids, comme toutes les autres, puisque à raison de 3 francs par kilogramme on y évalue à 9 millions les frais de fabrication sur les 600 millions formant le maximum, conséquemment la totalité des anciennes espèces qui restent à refondre. Et le second exposé, plus fidèle expression, sans doute, des intentions du ministère, annonce que

les espèces affaiblies, qui s'affaiblissent encore progressivement chaque jour, et qui, suivant le lumineux rapport de M. le baron Thénard, tiennent une si grande place parmi les espèces duodécimales, continueront de subir les conditions de la législation antérieure; d'où il résulterait que les frais de leur refonte devraient être à la charge des possesseurs actuels, et qu'elles sont inadmissibles dans les caisses publiques et les paiements particuliers. Ce ne sont plus les mêmes chiffres; dans le second cas, il y aurait au moins moitié à rabattre sur les résultats.

Votre commission adopte cette seconde version; rien en effet ne répondrait moins à la pensée du gouvernement du roi, qui ne veut qu'être juste envers les possesseurs de bonne foi d'anciennes espèces, qu'une loi qui, conjointement avec un acte de justice pour ceux-ci, attribuerait une récompense à la spéculation de quelques autres (et quels autres!) sur la détérioration des espèces, et en réaliserait les profits aux dépens du Trésor royal, pour cette classe de spéculateurs.

La loi qui vous est proposée a un autre but : pour l'atteindre, elle ne peut être ni trop précise, ni trop claire; elle ne doit laisser aucun prétexte de doute, et il suffirait, pour empêcher qu'elle ne fût en contradiction ni avec les règlements, ni avec les faits et actes antérieurs, d'y insérer une simple disposition additionnelle, laquelle ne serait pas elle-même en contradiction avec le texte actuel; elle n'en ferait que mieux ressortir le véritable sens, en se rattachant aux motifs d'ordre et de justice qui en ont inspiré l'intention; et elle le préserverait des fausses inductions auxquelles ce texte pourrait donner lieu, dans son état actuel, comme aussi des explications abusives qu'on pourrait tenter d'en faire, et que de trop nombreux antécédents permettent de redouter.

Tel est l'objet de l'amendement que nous soumettons à vos Seigneuries, après avoir toutefois tâché d'indiquer, par ce qui précède, que dans notre situation monétaire, il y avait autre chose à faire qu'un simple amendement; car c'est dans ce dernier et assez grand intérêt que votre commission a tenté de ramener à son acception exacte le service de la monnaie; de définir les devoirs réciproques du gouvernement qui la fait fabriquer, et du public, dont elle est l'instrument le plus habituel; et qu'obligée de remettre aussi sous vos yeux le tableau des déplorables fraudes dont notre monnaie a subi l'atteinte, elle a rappelé des pratiques déjà recommandées par une longue et heureuse expérience, comme pouvant, sous ce rapport, offrir des gages d'un meilleur avenir. Mais c'est au gouvernement du roi qu'appartient l'application de ces moyens et le jugement de leur opportunité.

Des instructions données dans le même esprit pourraient suffire sans doute aux comptables du Trésor royal. Mais la loi n'est pas seulement faite pour les caisses publiques, elle sera bien plus souvent encore en contact avec les intérêts privés, et il est prudent de guider et éclairer, dans l'interprétation que doivent lui donner des lecteurs beaucoup plus nombreux que les comptables, qui n'auront à leur disposition que le texte seul, et de prévenir à tout égard la nécessité, ou plutôt l'inutilité des explications tardives.

Vous remarquerez sans doute, Messieurs, par l'amendement, que la conclusion de votre commission n'est pas rigoureusement d'accord avec ses prémisses. Car elle ne réclame pas l'application immédiate du principe d'après lequel les frais de refonte des monnaies ne devaient pas être à la charge du Trésor royal. Vos commissions n'oublient jamais que les améliorations ne doivent pas être des

renversements; nous nous bornons, d'après les observations que nous vous avons soumises sur le texte de la loi, dont nous proposons l'adoption, à demander, par l'amendement qui viendra se fondre dans le texte, que les pièces *suspectes* ne soient admises qu'au *poids*; qu'elles ne soient reçues qu'à cette condition dans les caisses publiques, comme elles le sont déjà dans les transactions particulières, aux lieux où les anciennes espèces abondent le plus.

Si le pesage se rétablit partout dans les gros paiements, il fera bientôt, et partout aussi, justice de l'artifice du faiblage; et il exonérera, par une action spontanée, le trésor royal d'une responsabilité qui semble en bon droit ne devoir pas l'atteindre, et qui pourrait, suivant la marche des abus, devenir progressivement encore plus grave.

Voici l'amendement proposé par la majorité de la commission.

« Sont exclues du cours forcé, conformément aux anciennes lois, celles de ces espèces qui sont rognées, altérées, ou qui n'auraient conservé aucune trace de leur empreinte; et particulièrement les écus de six livres tournois, dont le poids, pour deux cents de ces écus, se trouverait réduit au-dessous de 5 kilog. 755 grammes; lesdites pièces seront, dès à présent, reçues et payées au change des monnaies, ainsi qu'il est ci-dessus réglé [1]. »

1. Quelques explications peuvent être nécessaires pour qu'une telle concession soit justement appréciée.

Le poids légal d'une pièce de 6 livres étant d'environ 29 grammes et demi, il en résulte que le poids de deux cents de ces pièces, pour être régulier, aurait dû se maintenir à 5 kil. 897 grammes.

Mais il paraît que, dès 1822, quelles que fussent les causes du faiblage, ce poids, d'après d'autres épreuves que celles signalées par M. Thénard, se trouvait réduit à 5 kil. 768 grammes, et l'amendement concède encore une réduction de 13 grammes au delà de cette dernière proportion, pour l'admissibilité des espèces anciennes dans les

La concession est large, Messieurs, mais du moins elle a des limites.

Nous ne proposons cet amendement que comme une sorte de transaction, qui, pendant la durée de la refonte réglée par la nouvelle loi, mûrira et éclairera les opinions sur les droits et devoirs mutuels de l'État et du public relativement aux monnaies; qui familiarisera plus de bons esprits avec une technicité de calculs et de règlements laquelle n'est pas d'une intelligence bien difficile, puisqu'il est prouvé, par les exemples et par les faits cités, qu'on peut en faire emploi, jusqu'à l'abus, sans beaucoup de lumières; qui, enfin, donnera le temps de mieux coordonner la législation spéciale des monnaies avec la simplicité de notre système monétaire.

caisses publiques, puisqu'il tolère, pour les deux cents pièces de 6 livres, le poids de 5 kil. 755 gr.

Or, chaque pièce de 6 livres, qui représente 120 sous, se composant de 29 grammes et demi, dont chacune équivaut au 30e de la pièce (ou à 4 sous), on peut dire que les deux cents pièces, dont le poids est descendu de 5 kil. 897 gr. à 5 kil. 768 gr., ont perdu en valeur réelle plus de 26 francs; et que, sur le même nombre d'espèces, dont le poids serait déchu jusqu'à 5 kil. 755 gr., la diminution de valeur réelle serait de plus de 28 francs (près de 2 et demi pour cent).

Par le résultat de la refonte dans les hôtels des monnaies, il pourrait quelquefois arriver que, dans cette dégradation, tout ne fût pas perte pour le Trésor royal, additionnellement aux frais de fabrication qu'il prend (encore) à sa charge. Car il paraît que quelques profits qui peuvent momentanément résulter soit de l'affinage, soit du délai pour le paiement des matières, ont permis à des directeurs de monnaies d'admettre, sans réclamer d'indemnité, des écus de 6 livres, qui, au nombre de deux cents, ne pesaient que 5 kil. 768 gr.; mais il n'en reste pas moins démontré, et par ce dernier terme lui-même, que le faiblage des pièces admises au poids toléré par l'amendement augmenterait inévitablement *d'une proportion quelconque* le sacrifice du Trésor royal pour les frais de fabrication; et rien ne doit rester imprévu dans les dépenses que l'analyse arithmétique peut atteindre. En matière de monnaie, l'analyse chimique ne néglige pas des quantités beaucoup moindres.

Rien, en effet, ne semblerait plus propre à détourner de quelques misérables lucres faits aux dépens de la monnaie que la conscience mieux acquise des difficultés pour les transactions privées, des troubles dans le change commercial et des dommages publics qui doivent, tôt ou tard, être l'inévitable conséquence d'un genre de fraude que la loi peut difficilement atteindre, mais qui n'en est pas moins un larcin, et un des plus perfides.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF A LA FIXATION DU BUDGET DES RECETTES DE L'EXERCICE 1830.

28 *juillet* 1829.

MESSIEURS,

La commission à laquelle vous avez renvoyé l'examen de la loi qui doit régler les recettes du budget de 1830, n'a pas besoin de vous rappeler que lorsque cette loi devient l'objet de vos délibérations elle est déjà sous la domination de la loi des dépenses; car c'est sur la loi des recettes que repose la responsabilité des promesses et des devoirs de cette autre loi.

On pourrait presque dire de la loi des recettes que, sous le poids d'une telle condition, elle ne se présente en quelque sorte à vous que comme un grand débiteur envers lequel il ne reste plus qu'à entrer en compte sur la réalité et la sûreté arithmétique de ses moyens de solvabilité.

Mais ce qui distingue éminemment un tel débiteur, c'est qu'il n'est pas dans tout le royaume un seul foyer sur lequel la solidarité de ses obligations ne s'étende.

Sans doute le système des finances de la France laisse

1. Cette commission était composée de MM. le vicomte Lainé, le comte de Lapanouze, le marquis de Malleville, le comte Mollien, le baron Mounier, le baron Portal et le comte de Tocqueville.

encore des améliorations à désirer et à espérer; et l'on doit croire que celles qui seront successivement possibles n'échapperont pas aux recherches des arbitres auxquels la loi de l'État a confié la surveillance des recettes et des dépenses publiques. Toutefois, plus ces arbitres mesureront de près de si grands intérêts, plus ils sentiront le besoin de ne procéder qu'avec une lente et judicieuse circonspection aux innovations qui paraissent le plus désirables; et c'est surtout à l'égard des budgets que cette condition doit être observée; car tout chiffre qui ne serait qu'éventuel doit en être écarté.

Dans l'ordre actuel de vos délibérations, le budget de chaque année commence par demander le concours de deux lois L'une définit ses obligations; le but de l'autre est de lui assurer des ressources. Souvent, pendant son cours, une troisième loi intervient pour niveler les différences survenues dans les premières évaluations, et quand il a accompli sa révolution, une quatrième loi prononce sa clôture et juge, dans leur réalité, ses promesses et leurs effets.

Mais s'il est littéralement exact de dire que le concours de deux lois distinctes est, chaque année, la condition initiale du budget, il faut en même temps reconnaître que la loi qui règle, sous cette forme, les dépenses ministérielles, et celle qui autorise, par la voie des taxes, un prélèvement proportionnel sur les revenus de tous les régnicoles, sont aussi indivisibles que peuvent l'être par leur nature les deux membres d'une équation : c'est là en effet le caractère de ces deux lois : elles sont connexes; elles apportent avec elles le premier instrument du pouvoir pour le gouvernement, comme pour chaque citoyen la première garantie de sa sûreté ; elles sont une seule et même nécessité et la plus importante dans les moyens d'ordre.

C'est ainsi que l'adoption de la loi des dépenses devient déjà le vote implicite de la loi des recettes, et sous la condition que ces recettes reposeront sur des taxes trop éprouvées pour tromper les espérances.

En effet, pour que le gouvernement puisse remplir tous ses devoirs envers les intérêts publics et privés qui sont sous sa sauvegarde, il faut que chaque budget réalise fidèlement et opportunément toutes les ressources qu'il a promises. Lorsqu'une longue et sérieuse discussion des charges régulières de l'État a resserré dans les plus justes bornes les obligations du Trésor royal, la loi qui a accompli cette tâche, et qu'on nomme la loi des dépenses, impose une condition parfaitement parallèle à la seconde loi, qui est celle des recettes ; car celle-ci doit attacher, aux engagements pris par la première, des gages d'une valeur égule et successivement disponibles pour chaque époque d'exigibilité ; elle ne doit donc admettre que des recouvrements assurés, tels que le temps seul peut les faire : toute chance de hasard lui est interdite, même celle des améliorations qui ne seraient que probables ; en un mot, la loi des recettes ne doit puiser ses moyens d'action que dans des sources connues, telles que des taxes établies sur des consommations habituelles et sur des tarifs en pleine activité de perception.

C'est par ces règles que doit être dirigée la délibération annuelle sur les budgets. Les législateurs doivent sans doute des égards et des ménagements à tous les intérêts privés qu'ils représentent ; mais ce qu'ils se doivent avant tout à eux-mêmes, c'est de maintenir, dans toute son efficacité, l'assistance à laquelle ces mêmes intérêts sont tenus, par une juste réciprocité, envers le pouvoir public qui est leur sauvegarde. Ils ont déjà accompli leur principal devoir, quand ils sont parvenus à effacer, du tableau

des dépenses, toutes celles qui ne paraissaient pas se recommander au premier degré d'utilité. Mais il pourrait arriver qu'une session, dont les premiers mois auraient été occupés par des discussions d'une autre nature, touchât à son terme, lorsque la délibération pourrait seulement s'ouvrir sur les *voies et moyens*. Serait-ce alors qu'il serait opportun d'introduire (et par simple forme d'amendement), dans un budget qui n'aurait pu encore proposer que la prorogation d'anciennes taxes, quelque autre expédient de finance, quelque nouveau mode de perception, ou quelque modification de tarif, dont le résultat ne serait garanti que par l'espérance du mieux?

Les conséquences de tels essais seraient graves, surtout si les recouvrements présentaient définitivement des mécomptes; si la loi des recettes restait, dans ses ressources disponibles, en arrière des dépenses exigibles qu'aurait autorisées l'autre loi; si cette espèce de contrat, qu'on nomme le budget et qui n'en ferait pas moins payer aux contribuables les sûretés qu'il leur refuserait, quand ils se présenteraient à lui comme créanciers, mettait en danger, ou seulement en alarmes, toutes les propriétés qui auraient eu quelque contact avec les services publics.

D'un autre côté (et c'est là la condition de toute contribution), les plus supportables présentent toujours un côté faible à la censure : tout censeur de tarif est écouté et lu avec faveur; mais quand, par un contrôle éclairé, le législateur a dégagé les dépenses de toute superfluité, ce n'est plus qu'avec ménagement et réserve qu'il doit analyser un impôt, même peu populaire, si cet impôt peut seul apporter dans la balance du budget le poids qui met les recettes en équilibre avec les dépenses, et il s'abstiendra de provoquer, par une critique prématurée, les préventions pu-

bliques contre les taxes qu'il se croira cependant obligé de maintenir par son vote.

Toutefois, si, à l'égard des impôts, les innovations hasardeuses et les accusations vagues doivent être évitées, il ne faut pas sans doute que l'ancienneté, qui peut recommander tant de choses, soit leur seule recommandation.

Dans ce siècle, et surtout dans cette partie de l'Europe où les arts multiplient et varient tellement leurs œuvres, quelques impôts devront, avec le temps, subir l'influence de cette complexité d'intérêts nouveaux, qui réclament en leur faveur des formes et des procédés appropriés à leur date; mais les taxes actuelles ne pourront pas être toutes susceptibles de réforme, et il restera toujours nécessaire, dans l'intérêt même d'un amalgame inévitable, qu'elles conservent entre elles quelque analogie, quelque accord sympathique, pour qu'une diversité plus grande dans les modes de recouvrement n'en aggrave pas encore le poids déjà si lourd!

Cette espèce de conflit entre les nouveautés diverses que le temps fait éclore dans sa marche, et les créations antérieures, ne s'est jamais fait plus remarquer que de nos jours; mais ce qui ne mérite pas moins de l'être, c'est que, dans les pays qui jouissent de la délibération publique sur leurs contributions, la même majorité qui supporte avec quelque regret certaines conditions des tarifs actuels, retenue par un plus grand intérêt, se résigne à les maintenir par son vote, en attendant qu'ils puissent être convenablement modifiés.

Elle considère dans les impôts les droits acquis à cette classe d hommes qui, sur la foi de leurs produits connus, approvisionnent les arsenaux, les magasins publics; qui font les avances nécessaires pour l'entretien des ports, des routes, de la navigation, des monuments; qui, en un mot,

sous quelque forme que ce soit, livrent aux divers besoins des services publics, leur temps, leurs soins, leurs études, leurs capitaux, et toujours à une condition meilleure pour le Trésor royal, en raison de ce qu'il respecte mieux lui-même l'échéance de ses engagements. Les impôts ne sont plus libres lorsqu'ils sont affectés par un budget à des dépenses qui doivent absorber leurs produits. Si, dans cet état, ils pouvaient encore subir quelque modification, la solvabilité même du pouvoir, la sûreté de tous les services ne sembleraient-elles pas mises en question avec eux ; et qui peut savoir alors où s'arrêterait le doute?

Elle ne doit être, même encore aujourd'hui, que trop présente aux souvenirs, l'épreuve de ce genre qui fut hasardée, en 1787, par le plan de finance soumis à la première assemblée des notables. Ce plan se composait de dix-huit projets de loi, lesquels, au premier aperçu, semblaient devoir répondre à toutes les doléances, concilier et rapprocher tous les intérêts. Les barrières de douanes, qui divisaient nos provinces, devaient être reculées aux frontières. Plus d'uniformité dans les taxes, une grande modération dans les plus onéreuses, devaient rendre la charge des contribuables plus légère et plus égale. Un grand corps de l'État était admis à liquider ses dettes par la vente d'une partie de ses immeubles, jugés jusqu'alors inaliénables, etc.; sur la foi de ces nouvelles mesures et des meilleures sûretes qu'elles devaient offrir aux créanciers du Trésor royal, un grand emprunt devait être ouvert pour solder tout l'arriéré...... mais, tel est le contagieux prestige des innovations! les propositions ministérielles se trouvèrent presque immédiatement comme ensevelies sous la foule des questions et des amendements, qui se soulevèrent bientôt au delà du cercle qu'elles avaient tracé. Qu'arriva-t-il? que sur tous les points de la France, en pré-

sence des impôts, qui n'étaient encore qu'en projet, le recouvrement des anciens, déjà insuffisant, se ralentit encore, et le dénuement du Trésor royal n'en éclata qu'avec plus de scandale. On sait trop quelles furent les autres suites de cet essai de transmutation subite dans les taxes. Je rappelle avec regret cette époque; mais c'est du moins avec la confiance qu'un tel exemple, surtout après quarante années si fécondes en autres épreuves, démontrera combien, lors même qu'un système d'impôts offrirait, dans plusieurs de ses parties, quelques sujets légitimes de critique, il serait dangereux de vouloir, en même temps, donner satisfaction à toutes les plaintes. Combien d'intérêts publics et privés pourraient être compromis, si l'on entreprenait simultanément le redressement de tous les torts, dont chaque taxe aurait subi le reproche! et combien aussi la réforme serait inopportune, si les taxes, malgré leurs censeurs, trouvaient toujours dans les contribuables assez de bonne volonté, pour qu'elles n'éprouvassent pas de non valeurs!

Ce serait mal interpréter les réflexions qui précèdent, que de supposer que leur but est de défendre, par prédilection, les impôts actuels. Elles ne défendent, dans ces taxes, que des sûretés engagées envers l'ordre public et les propriétés privées créancières de l'État.

Certes, elles n'ont pas non plus pour objet d'ériger en doctrine l'immutabilité des impôts. L'immutabilité qu'elles réclament est celle de la solvabilité du Trésor royal, par le maintien d'un équilibre constant entre ses ressources et ses charges. Or, ce n'est que dans un prélèvement légal et suffisant sur les revenus de tous les Français, conséquemment avec le secours de taxes d'un produit certain, que le Trésor royal peut trouver des ressources telles, qu'à la fin de chaque année il ait satisfait à ses obligations, sans

avoir accru ses dettes anciennes par de nouveaux emprunts, ou par des arriérés qui sont les pires des emprunts.

Quant à l'impôt lui-même, sans doute il doit pouvoir se plier successivement, quoiqu'à longs intervalles, aux variétés de la propriété dans ses formes, aux besoins judicieusement constatés de l'industrie au dedans et au dehors, quelquefois même, par une utile réciprocité, aux convenances de la politique; et quoiqu'un principe fixe doive régler habituellement ses applications avec uniformité pour tous, la condition d'une fixité absolue ne doit pas enchaîner invariablement les chiffres de ses tarifs. C'est une des premières pensées que votre commission a exprimées; et telle circonstance peut survenir dans la production, dans la consommation, dans les intérêts de la réciprocité commerciale, que des réductions graduelles sur quelques taxes puissent aussi devenir un devoir et un besoin publics.

En effet, dans cette variété d'industrie, de culture, de température qui est un des priviléges de la France, il pourrait arriver : que la rigoureuse égalité de l'impôt fût accidentellement, par le hasard des récoltes, une cause d'inégalité relative, et conséquemment de dommage pour quelques cantons; qu'une taxe toujours uniforme sur la même denrée, à côté des variations de son prix vénal, fît, de son abondance même, un fléau pour le pays qui l'aurait produite; que la prohibition trop absolue de telle production qui nous manquerait, réduisît des productions françaises, que des étrangers auraient pu prendre en échange, à surcharger notre territoire inutilement et pour eux et pour nous;

Comme aussi, que là où une grande division se serait opérée dans les propriétés et les fortunes, en même temps que la population se serait accrue, quelque modération

dans les anciens tarifs, non-seulement maintînt les produits des mêmes taxes à leur taux primitif, mais les élevât même sensiblement au-dessus de ce taux.

Et il pourrait, par exemple, être assez plausible de croire, qu'une taxe qui, en triplant le prix naturel d'une denrée, a le malheureux effet d'en réduire la consommation au plus strict nécessaire, ne donnerait pas de moindres produits, si elle-même était moindre, et que l'économie qui pourrait d'autant mieux s'opérer alors sur ses frais administratifs, serait encore une autre source de nouveaux produits disponibles, etc.

Votre commission se borne à ces simples hypothèses; mais après les tentatives tant anciennes que nouvelles pour des réformes simultanées dans les taxes, tentatives dont les unes ont eu des conséquences si funestes, dont les autres n'ont produit qu'une vaine et pénible controverse, elle a unanimement pensé que, pour parvenir aux améliorations désirables et possibles, une autre marche devait être suivie.

Et, par exemple, pour épargner à l'œuvre annuelle du budget ces longs débats, qui ne font qu'en retarder l'équilibre, le premier vœu qu'elle aurait à exprimer à l'égard de quelques mesures de finances, que, dans sa bienfaisante sollicitude pour ses peuples, le roi adopterait ultérieurement, en modération des taxes actuelles, ce serait que chacune de ces mesures fût l'objet d'une loi spéciale, proposée au commencement de la session, et avant que la discussion du budget lui-même pût s'ouvrir.

L'occasion ne manquerait pas aux organes des volontés de Sa Majesté pour l'essai de ce nouveau mode; la commission ne doit pas anticiper le choix des ministres; elle se permet seulement de rappeler qu'ils ont paru disposés à prendre en considération les souffrances des pays de vignobles.

Quant à la manière dont une initiative sage et mesurée sur des questions du même ordre pourrait aussi être prise dans cette enceinte, la marche est ouverte et tracée par les règlements même de la Chambre, qui autorisent chacun de ses membres à provoquer, par une proposition expresse, une résolution sur tout objet d'intérêt public : et les articles 19, 20 et 21 de la Charte indiquent même aux deux Chambres la forme dans laquelle elles pourraient, au même titre, obtenir du roi la loi qu'elles jugeraient utile.

Or, tout grief contre quelque impôt ne semble-t-il pas tenir le premier rang parmi les questions d'ordre général qui pourraient justifier l'emploi d'une telle initiative?

Toute demande en redressement de ce grief pourrait-elle se recommander autrement que par une proposition aussi explicite dans son but que dans ses motifs?

L'effet du redressement ne devrait-il pas être une modération, un changement quelconque dans le régime d'une taxe; conséquemment, la modification d'un des gages du service public?

En pareil cas, l'art oratoire perd son prestige; l'autorité des paroles ne peut plus être que dans l'exactitude des faits, et dans l'observation des formes propres à une discussion dont le résultat sera toujours grave, par le fait qu'il consacrera et l'exemple qu'il laissera.

Mais, comme chaque membre de cette noble Chambre ne peut pas avoir moins de sollicitude pour les intérêts généraux du pays que pour quelque intérêt local ou partiel; comme c'est surtout au maintien de la sécurité des intérêts généraux que sont plus particulièrement dévoués les travaux de chaque session, ne pourrait-on pas espérer que celui qui aurait cru devoir provoquer par une proposition régulière, la réduction d'une taxe faisant partie des ressources d'un budget, en faveur de quelque industrie ou

de quelque culture, se reconnaîtrait une seconde obligation à remplir, un second service à rendre, en indiquant, non moins explicitement comment le Trésor royal retrouverait l'équivalent du sacrifice qu'il voudrait lui faire imposer ?...

La commission soumet ces deux conditions aux méditations de la Chambre ; mais elle se permet surtout de recommander la première à sa haute sagesse. C'est avec instance qu'elle demande, et à titre de bon exemple, qu'à l'égard des impôts tout changement, dans le mode de perception ou dans les tarifs, ne puisse être réclamé que par une proposition expresse, présentée pour chaque impôt dans la forme voulue par les règlements.

Il faut le dire. Toute discussion sur les impôts doit éviter l'inconvénient d'être vaine ; car son résultat n'aurait été alors que d'exaspérer des plaintes, de semer des alarmes, et de mettre, d'une manière indéfinie, les lois en question dans leur propre sanctuaire !

Il est une autre mesure qui ne se recommanderait pas moins à la justice du gouvernement du roi, et à la vigilance du ministre ; ce serait que, si, après les préliminaires requis, une loi nouvelle changeait quelques conditions dans un tarif, ce changement, quelle qu'en fût l'urgence, fût assez tôt notifié, avant d'avoir son effet, et pût être prévu assez loin dans l'avenir, pour qu'à l'égard des intérêts qui pourraient en être atteints, il n'y eût aucune chance d'inégalité par l'effet des surprises ou des préférences.

Il ne peut pas appartenir à votre commission de définir les diverses natures d'impôts dans leurs qualités et leurs influences ; et ce n'est que comme un des lieux-communs qui leur sont propres, qu'elle rappellera ce qu'on a dit souvent, savoir :

Qu'un impôt dont le produit subit chaque année un mouvement rétrograde, ne convient évidemment ni au gouvernement ni au pays ;

Que cette double convenance semblerait au contraire satisfaite par l'impôt dans lequel on remarquerait une tendance spontanée à une progression durable ; et que, en ce cas, la progression elle-même indiquerait que c'est sans aggravation pour le pays que le gouvernement obtient plus de revenu.

Ici trouve naturellement sa place un fait assez nouveau dans nos budgets, et qui appartient à celui dont la loi en délibération doit préparer les ressources.

Pour couvrir tous les besoins du service public, fixés par la loi des dépenses à 972,839,879 fr. la loi des recettes promet, en recouvrements, 979,787,135 fr.

C'est déjà une chose assez rare qu'une recette qui doit être supérieure à la dépense. Mais, de plus, à l'excédant de produits libres, que promet la comparaison de ces deux sommes, qui est de 6,947,256 fr., viennent se joindre encore deux excédants antérieurs, provenant de la première liquidation des budgets de 1828 et 1829, lesquels s'élèvent à 2,666,912 fr.

Certes, un système d'impôts, qui doit offrir en trois années, au delà des dépenses acquittées, un résidu disponible de 9,614,168 fr. se recommande, au moins par son ensemble, dans la supposition même où, sur quelques détails, des rectifications pourraient être désirables.

Puissent les crédits supplémentaires ne pas absorber et au delà les excédants actuels !

La commission vous épargne la lecture de la nomenclature sèche des impôts et taxes dont les produits, sous la garantie de leurs antécédents, sont évalués à 979,787,135 francs.

Cette nomenclature est tout le texte de la loi. Les divers moyens de recouvrement qu'elle dénombre, sont anciens; ils vous sont d'autant mieux connus, nobles pairs; la censure à leur égard serait facile, mais injuste sur l'ensemble; ces taxes, que le temps pourra modifier, sont éprouvées, et votre commission, qui fait grand cas de ce mérite, le présente comme un titre à votre confiance dans le programme des revenus de 1830.

Vous remarquerez, toutefois, Messieurs, deux nouvelles recettes, qui se composent : 1° de la moitié du produit de la retenue de 3 pour 100, qui a lieu sur le paiement des dépenses du matériel de la marine; c'est une sorte de reprise qu'exerce le Trésor royal; 2° de 2,349,277 fr. imputables sur la créance due par l'Espagne. Sur cet article quelques explications nous ont paru nécessaires.

Les circonstances politiques ont, comme vous le savez, amené la France à faire, depuis 1823, des avances à l'Espagne, et à y entretenir un corps auxiliaire d'occupation dont ce gouvernement s'était engagé à rembourser les frais.

Les dépenses s'étaient successivement élevées jusqu'à plus de 90 millions, et le roi, en y mettant un terme dès que la situation des choses lui avait permis de rappeler ses troupes, avait prescrit les mesures nécessaires pour la sûreté de la créance de la France. Des doutes assez nombreux s'étaient manifestés sur la possibilité de son recouvrement.

Cependant, par une convention signée à Madrid, le 30 décembre dernier, la dette de l'Espagne envers la France, à la suite de quelques compensations, a été provisoirement arrêtée à 80 millions. Il a été stipulé que, jusqu'au paiement complet, l'intérêt serait acquitté au taux de 3 pour 100, et qu'au delà des intérêts il serait payé an-

nuellement une somme de 1,600,000 fr. en amortissement du capital.

L'exécution d'une telle convention, qui n'était pas généralement espérée, a immédiatement commencé, et les paiements qui s'appliquent à cette année, prendront place dans le compte de son budget.

Les intérêts applicables à l'année 1830 ont été réduits à 2,349,273 fr. par l'effet du versement fait, en 1829, d'un premier à-compte imputable sur le capital. Ces intérêts sont compris dans les recouvrements du budget que vous examinez; ils figuraient dans la première proposition du gouvernement, sous le titre qui leur est en effet propre, comme *intérêt de la créance d'Espagne*.

La rédaction de cet article a été l'objet d'un amendement de l'autre Chambre, qui a retranché le motif de la cause et de la destination spéciale du paiement, en se bornant à énoncer que les 2,349,273 fr. étaient imputables sur la créance due par l'Espagne.

La règle générale est, quand un débiteur entre en paiement, de prélever sur son premier à-compte les intérêts échus, et de n'imputer, en atténuation du capital, que l'excédant, s'il y a excédant.

Agir autrement, ce serait agir au détriment du créancier, mais la rédaction actuelle ne fera pas que, dans ses écritures, le Trésor royal favorise l'Espagne aux dépens de la France; l'imputation des versements y sera faite, à l'égard des deux divisions de la dette d'Espagne suivant les droits de la créance de la France sur chacune d'elles. Cette rédaction ne contrarie au surplus en rien l'exécution du traité, et le roi n'a pas refusé son assentiment à l'amendement.

Le traité ratifié par les deux souverains détermine d'ailleurs les conditions des paiements; c'est là, qu'à cet égard, est la règle du Trésor royal.

On n'aperçoit pas, dans le budget que vous avez sous les yeux, les 1,600,000 fr. imputables sur le capital, et qui seront payés par l'Espagne en 1830. M. le ministre des finances a déclaré « qu'ils viendront en déduction des « 58 millions portés dans *la dette flottante* sur les avances « faites à l'Espagne, de telle manière que, dans un autre « compte, où paraîtra la dette flottante, on le reproduira « avec déduction de 1,600,000 fr. »

C'est aussi, sans doute, dans le même compte, qu'il sera possible d'observer le mouvement de ces bons royaux dont l'article 6 de la loi autorise l'émission jusqu'à concurrence de 150 millions ; espèce de fonds auxiliaire qui, à proprement parler, ne constitue pas une recette du budget, mais qui est un moyen d'anticipation utile, que la modicité du taux actuel de l'intérêt rend peu onéreuse. Ces bons royaux sont la matière d'un emprunt qui se renouvelle sans cesse et par fractions à très-court terme ; ils procurent une accélération de jouissance sur des recouvrements assurés : ils ont, par exemple, couvert le déficit accidentel causé par les avances faites à l'Espagne ; la dépenses des intérêts qui leur sont attribués est comprise dans les frais de service réglés par l'autre loi.

Ce sont là des détails de manœuvre intérieure ; on peut les révéler tous, sans aucun inconvénient, dans un état de finances qui n'a jamais rien à dissimuler.

Votre commission vous propose à l'unanimité l'adoption de la loi des recettes du budget de 1830.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE [1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI TENDANT A GARANTIR, AU NOM DE L'ÉTAT, LE REMBOURSEMENT DES PRÊTS OU AVANCES QUI POURRAIENT ÊTRE FAITS AU COMMERCE ET A L'INDUSTRIE.

15 *octobre* 1830.

MESSIEURS,

Rien ne peut mieux révéler le caractère particulier du projet de loi sur lequel vous allez prononcer, que l'exposé même des motifs qui le recommandent à votre examen.

Le gouvernement, en vous le présentant, commence par reconnaître qu'il ne peut, à aucun titre, s'immiscer dans les entreprises particulières; qu'il doit s'abstenir de toute participation aux spéculations du commerce; et en effet, sous la loi annuelle du budget, qui ne peut demander aux peuples que des sacrifices indispensables, et qui, pour justifier ses exigences, a le devoir et le besoin, dans ses prévisions, d'approprier aux seules nécessités publiques des fonds exclusivement spéciaux pour chacune d'elles, que peut-il rester de libre, dans les revenus de l'Etat, pour fournir des capitaux auxiliaires à des établissements qui se trouveraient réduits à dénoncer l'insuffisance de la mise de fonds de leurs premiers fondateurs? Vous n'ad-

1. Cette commission était composée de MM. le comte Mollien, le marquis d'Aramon, le comte Chaptal, le baron Mounier et le comte de Sussy.

mettrez jamais qu'un produit d'impôt, lequel n'est qu'un prélèvement sur des revenus privés, puisse, aux dépens de sa destination fixe et légale, être livré à des hasards dans un comptoir industriel; il n'est que trop probable que les circonstances dans lesquelles de tels secours seraient réclamés, ne pourraient guère laisser d'autre chance que celle des pertes; et surtout ce genre de secours ne serait pas propre à rétablir, en faveur d'un commerçant, la confiance qui aurait commencé à s'écarter de lui. Jamais, et nulle part, le crédit commercial ne peut survivre à la première atteinte du doute et du soupçon qu'il a lui-même éveillé.

Nous devions, Messieurs, vous présenter ces principes dans toute leur austérité; cependant, il faut donc que le sort des meilleures règles soit de céder quelquefois à l'exigence des circonstances, puisqu'une dérogation momentanée à celles que nous venons d'exposer, vous est proposée par le ministre même qui, dans l'intérêt de son service, doit attacher le plus d'importance à leur maintien!

Mais quel est donc aussi le nouveau genre de perturbation sous lequel le commerce français serait prêt à succomber? Cet élan de tous les genres d'industrie qu'il cultive vers tous les genres de perfectionnement propres à chacune d'elles, s'est-il subitement arrêté? Les capitaux qui soutenaient chaque industrie dans ses progrès, ont-ils disparu?

Une affirmative absolue résoudrait inexactement ces questions. Les ressources que la France doit à seize années de paix, et conséquemment de prospérité, lui restent entières; et le passé lui-même est pour l'industrie française la promesse et la garantie d'un avenir encore plus prospère.

Mais après la disparition si subite d'un gouvernement qui avait mal compris les besoins du pays ; après la substitution non moins prompte d'une Charte devenue l'œuvre de la France, et d'un monarque qui ne craint pas de se dire aussi l'œuvre du peuple français, quel qu'ait été sur tous les points du royaume l'accord des sentiments et des opinions, faut-il s'étonner de ce que, dans cette foule de transactions qui entretiennent le mouvement, les jouissances, la vie de 32 millions de Français, il y en ait eu quelques-unes qui se soient écartées de leur ordre accoutumé ; de ce que des événements si imposants, si graves, si supérieurs aux calculs humains, inexplicable enchaînement de fatalités et de nécessités, aient jeté plusieurs esprits dans l'indécision et le trouble ; de ce que dans quelques lieux ils ont fait suspendre une partie des approvisionnements, rendu plus difficiles les conditions des échanges, retardé les livraisons promises, restreint les dépenses privées, et modéré les fantaisies du luxe ; de ce qu'ils ont porté quelques hommes à convertir en réserve personnelle les fonds dont, antérieurement, ils avaient aidé les travaux d'autrui, et peut-être fait déchoir d'une solvabilité immédiate (la seule que le commerce admette) d'autres hommes en possession de valeurs supérieures à leurs dettes, mais dans les mains de qui de telles valeurs devenaient momentanément inertes par la lenteur et les difficultés de leur conversion en moyens réguliers de paiement ?

En même temps, rien n'indique mieux que cet état de choses, quel est le premier élément de l'ordre dans les sociétés modernes, dont il est la sauvegarde. Telle est l'influence des changements les plus utiles, de ceux mêmes qui sont rendus nécessaires par le besoin d'un meilleur avenir, que, lors même que les premiers intérêts de l'État

ont donné et reçu des garanties de leur stabilité, les intérêts secondaires qui les touchent de si près restent encore quelque temps en état de crise et d'alarmes.

Reconnaissons donc qu'il y a souffrance dans l'industrie française, et surtout parce qu'elle a continué de produire *plus*, lorsque la consommation lui demandait *moins*. Ainsi, c'est en présence de tout ce qui soutient, fortifie et embellit la vie humaine, en présence de capitaux dont l'inactivité ne peut être que momentanée, avec un luxe de métaux monétaires plus grand en France qu'en aucun autre État, que vous avez à délibérer sur un projet de loi qui offre au commerce l'assistance d'un crédit de 30 millions.

Et, nous l'avons déjà dit, l'assistance qui serait la plus efficace, serait celle d'un concours suffisant de consommateurs réels.

Le gouvernement entreprendra-t-il de réaliser le secours qu'il promet en favorisant par des primes l'exportation des produits industriels qui surchargent, surtout, les magasins de la capitale? Les sacrifices annuels du Trésor public, en ce genre, excèdent déjà 10 millions, et les tissus de nos fabriques y participent seuls pour près de 3 millions.

Imitera-t-on ce qui a été pratiqué par un gouvernement voisin, qui, dans une situation semblable du commerce local, confia à une commission de négociants le soin d'acheter la surabondance des produits industriels qui se trouvaient dans les magasins de la métropole? L'avance fut de quelques millions, et il paraît qu'elle fut en grande partie couverte par le résultat des ventes faites au dehors; mais les ventes eurent lieu dans les colonies mêmes de l'État en question; elles profitèrent conséquemment du privilége du monopole.

Le ministère aura-t-il recours à la médiation de commerçants notables qui seraient organisés en commissions,

et qui désigneraient, dans chaque département, les manufacturiers qui pourraient remplir les conditions dont la loi fait dépendre l'obtention des avances qu'elle autorise?

Le texte du projet ne préjuge rien sur les moyens d'exécution; le choix en est sagement abandonné à la sagesse du ministère : ce texte offre l'alternative des avances ou des prêts, selon sans doute la durée des emprunts; il prescrit de prendre des sûretés convenables pour la garantie des intérêts du Trésor.

Ce n'est que comme une mesure exceptionnelle que vous pouvez considérer une loi qui offre un tel allégement aux anxiétés du commerce. Ces anxiétés ne sont elles-mêmes qu'un état d'exception qui trouvera son terme et son remède le plus efficace, aussitôt que les diverses transactions, entre les moyens et les besoins d'une population si intelligente, auront repris leur cours accoutumé et leur mouvement naturel.

Votre commission a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de loi.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF A L'OUVERTURE D'UN CRÉDIT ÉVENTUEL DE 100 MILLIONS.

16 *avril* 1831.

MESSIEURS,

Vous remarquez que la prévoyance qui a créé de si puissants moyens de défense pour le territoire français, semble aussi ne vouloir négliger aucun des moyens de sécurité désirables pour les divers intérêts qui se lient au maintien du bon ordre dans les finances, et à la constante solvabilité de la Trésorerie.

Tous les devoirs publics sont en effet solidaires ; mais une justice est due au ministère, qui fait un nouvel appel à votre confiance, c'est que la survenance de circonstances nouvelles et non prévues pourrait, seule, autoriser pour lui l'emploi du complément de ressources additionnelles qu'il vous demande : et le texte même du projet de loi, sur lequel vous délibérez, impose au gouvernement la condition expresse de n'y avoir recours qu'au cas d'urgente nécessité.

Une autre justice est encore due au ministère, et votre commission la lui a rendue dans le rapport qui vous a été fait hier. Le ministère avait considéré, dans toute son

1. Cette commission était composée de MM. le comte de Chabrol, le comte Chaptal, le comte Mollien, le baron Portal et le comte Roy.

étendue, les besoins auxquels il doit pourvoir. C'est sur cette échelle qu'il a mesuré les ressources qu'il pourrait obtenir de l'impôt et du crédit : elles ont été mises à sa disposition ; ainsi déjà, sur tout ce que la prudence pouvait atteindre, l'équilibre paraît assuré.

Le ministère a voulu faire plus et mieux ; il a voulu être prémuni contre les événements mêmes que la prévoyance ne peut pas définir. Il est loin sans doute de pouvoir craindre que le Trésor public puisse être dans le cas de suspendre quelques paiements ; il ne lui a pas suffi que l'insolvabilité soit improbable ; il veut la rendre impossible.

Considérée dans son véritable motif, la proposition qui vous est déférée ne peut être inspirée que par le sentiment d'un grand devoir, et la conscience d'un grand intérêt public. Elle ne serait que trop justifiée, si, par quelque événement invraisemblable, elle devenait un moyen de salut. Ne fût-elle, comme nous pouvons l'espérer, qu'un luxe de prudence, elle restera encore la moins regrettable des inutilités.

Si le projet admet une hypothèse dans laquelle une simple ordonnance royale pourrait remplacer la loi absente, en même temps il prévient les inconvénients, et peut écarter les scrupules que rappelle avec raison le régime des ordonnances.

Le premier effet de la loi proposée serait, il est vrai, de transférer, conditionnellement et temporairement, à un seul des trois pouvoirs de l'État, l'exercice du plus important de nos droits constitutionnels, de celui qui exige le plus impérieusement le concours libre des trois pouvoirs, la création de l'impôt : mais vous savez quelles limites une telle exorbitance apparente trouverait dans les principes éprouvés du ministère à la discrétion duquel vous la livrez. Ce ministère juge toute la gravité de la responsabilité dont

il accepte les conséquences ; et c'est déjà une garantie de sa part que de ne pas la redouter.

Au surplus, c'est le texte même du projet de loi que nous pouvons vous présenter comme étant son meilleur commentaire.

L'article 1er suppose que, *dans un temps et dans un cas donnés*, une ordonnance royale aura le pouvoir de demander tant à l'impôt qu'à l'emprunt un supplément de 100 millions de plus, cumulativement avec les impôts que le budget de 1830 avait livrés à l'année présente (laquelle a eu le malheur de ne pas les conserver tous), et avec les nouveaux impôts et moyens de crédit qui protègent et secourent maintenant tous les besoins connus de cette laborieuse année ; mais pour justifier l'emploi d'un pareil moyen, il faudra, pour première condition, qu'il y ait eu irruption subite de cette force à qui tout cède, la nécessité. C'est alors, et seulement alors, qu'on pourra chercher encore dans quelque extension d'impôt, des ressources supplétives d'environ 50 millions ; et la répartition, la division devront en être telles, que chaque fraction additionnelle ne puisse, en terme moyen, excéder le vingtième environ de la taxe dont elle fera partie.

Quant au secours que, dans cette occurrence, heureusement si peu vraisemblable, il faudrait aussi chercher supplétivement dans l'emprunt, on peut apprécier quelle pourrait être son influence en mettant en rapport avec le volume de la dette actuelle, la quotité de nouvelles rentes dont il faudrait l'accroître pour obtenir un second capital de 50 millions.

Vous n'oubliez pas, Messieurs, que c'est la seule survenance de la nécessité, et d'une nécessité non prévue, qui pourrait mettre en action la faculté discrétionnaire que l'article 1er attribue au ministère.

L'article 2 fortifie cette précaution en déclarant textuellement que les dispositions de l'article 1er cesseront de plein droit à l'ouverture de la première session, si le ministère n'y a pas eu recours.

L'article troisième y ajoute une condition non moins importante; c'est que, dans le cas où quelque taxe nouvelle aurait été établie en vertu de l'article 1er, elle n'aurait d'effet que dans le cours de l'année 1831.

Ces restrictions elles-mêmes sont une nouvelle garantie de la réserve que le ministère mettra dans l'emploi de telles ressources accessoires, dont l'occasion, les conditions, les limites sont si strictement déterminées. Le sentiment que consacre ce projet de loi, même dans ce qu'il pourrait faire éventuellement pressentir d'inconstitutionnel, c'est la reconnaissance du besoin qu'a le gouvernement du concours constant des deux Chambres; et c'est ainsi que doit s'interpréter cette recherche de précautions qu'il a provoquées pour le court intervalle qui suspendra ce concours.

Une dernière mesure de prévision complète le projet de loi; elle répond à cet élan de patriotisme qui, si subitement, si généralement, a fait trouver, à l'emprunt de 120 millions des souscripteurs dans toutes les classes, dont les offres varient, et avec un honneur égal, des plus fortes sommes aux plus modiques. Ces prêteurs ont eux-mêmes réglé les conditions de leurs avances, ils acceptent tous la rente en 5 pour 100 au pair.

En même temps que ce concours d'offrandes de toute origine est un témoignage authentique de l'opinion publique, honorable pour la France, pour son roi, pour le ministère, il a été de la sagesse du gouvernement, de prévoir qu'on ne pouvait pas imposer à de tels prêteurs l'obligation de compléter les 120 millions que le Trésor public

attend de l'emprunt. Il a donc dû laisser auprès de lui l'accès libre aux autres secours qu'il peut, sous d'autres formes, recevoir aussi de la confiance publique. L'article 4 du projet de loi a pour objet de rendre hommage au zèle des premiers souscripteurs déjà si nombreux, et de régler, d'abord, leur part : les fonds qu'il se dispose à verser au Trésor auront pour première garantie des obligations qui leur assureront 5 pour 100 d'intérêt. Ces obligations seront conversibles en inscriptions de 5 pour 100 sur le grand-livre, d'après la demande qu'ils pourront en faire, à toute époque, pendant cinq années.

Ce quatrième article se rattache au projet de loi, en ce qu'il fait partie des mesures transitoires de sécurité, dont le ministère a voulu entourer les divers services publics.

Votre commission vous propose à l'unanimité l'adoption du projet de loi.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF A LA RÉPARTITION DE LA RÉSERVE DE LA BANQUE DE FRANCE.

1er *décembre* 1831.

MESSIEURS,

Vous avez à délibérer sur un projet de loi qui doit mettre à la disposition des actionnaires de la Banque de France, additionnellement aux intérêts ordinaires de leur mise de fonds, une somme de 9,974,398 fr., composée des bénéfices tenus en réserve depuis le 1er juillet 1820.

Une répartition de même nature avait eu lieu à cette dernière époque. Elle a aussi été le résultat d'une loi spéciale.

C'est sans doute un important et utile privilége que celui qui confère aux billets émis par une banque d'escompte la valeur de la monnaie réelle ; on conçoit comment, avec une telle faculté, les bénéfices de l'escompte parviennent à excéder, dans une assez forte proportion, le taux commun de l'intérêt des prêts. Mais, sans entrer ici dans la théorie des banques, nous devons nous presser de dire que cette monnaie *fictive*, que crée et émet une banque, n'a en effet que l'apparence de la fiction. Les opéra-

1. Cette commission était composée de MM. le marquis d'Aligre, le comte de Chabrol, le comte Lecouteulx de Canteleu, le comte Mollien, le marquis d'Orvilliers, le baron Portal et le comte Roy.

tions d'une banque bien administrée n'admettent rien que de réel; quand elle livre ses billets payables à vue, en échange des titres de créance du commerce à court terme, elle reçoit du commerce un peu plus qu'elle ne lui donne, et sans courir de risques; mais elle procure au commerce ce dont il a le plus besoin, la restitution immédiate de ses avances; rien ne légitime mieux les grands profits que les bons services.

Toutefois, lorsqu'une banque a fait assez de progrès dans la confiance publique pour que sa monnaie, dont la fabrication lui coûte si peu, se maintienne dans la circulation par centaines de millions, en rivalité avec la monnaie réelle, un intérêt supérieur à la convenance des actionnaires doit dominer tout emploi des fonds qu'elle administre; et surtout, s'il y a lieu à quelque partage conditionnel de bénéfices, ce que le pouvoir public doit à l'établissement privilégié, ce qu'il se doit à lui-même, c'est de s'assurer et de rendre évident pour tous :

Que la Banque n'en conservera pas moins les sûretés qu'elle doit au public, toujours intactes, toujours disponibles à toute réquisition, toujours supérieures à ses engagements envers lui;

Que le dividende nouveau, dont profiteraient ses actionnaires, ne pourrait jamais altérer les gages des porteurs de ses billets;

Que le privilége de premier ordre qui appartient à de pareils titres resterait entier sur tout ce que possède la Banque;

Et par le seul fait de la mise de fonds de ses actionnaires, il n'est pas de banque fidèle à ses devoirs, qui ne possède plus qu'elle ne doit au public sur ses billets circulants.

Pour juger si la proposition qui vous est déférée pour-

rait soutenir cette épreuve, nous avions besoin d'interroger dans la totalité de ses ressources et de ses engagements la situation de la Banque au 1er du mois dernier, époque à laquelle le ministère a présenté le projet de loi à l'autre chambre.

Les comptes de la Banque, qui n'a rien à dissimuler, ayant la même notoriété que tous les autres comptes publics, il nous a été facile d'analyser son budget dans tous les éléments de l'actif et du passif; et le résultat de cette comparaison a été, d'après nos calculs, qu'au 1er novembre, la Banque possédait un excédant de 96 millions en valeurs libres, au delà de celles dont elle aurait besoin (en état de liquidation) pour solder tout ce qu'elle devrait, tant sur ses billets circulants que sur les divers comptes courants qu'elle a ouverts.

Rien au surplus ne peut mieux prouver que le fait suivant, que la Banque n'est pas avare de garanties envers ses créanciers privilégiés, les porteurs de ses billets : car au 1er du mois dernier, 225 millions de ces billets étaient répandus dans la circulation, et ils avaient pour gage de leur remboursement 232 millions d'espèces réelles présentes dans les caisses de la Banque!

Ce que dans ce cas on pourrait dire d'elle, en matière de sûretés, c'est qu'elle ne se défend que trop bien contre le reproche de l'insuffisance.

Pour rendre plus dignes de votre confiance les résultats qui nous paraissaient établir qu'au delà des sommes dont la Banque est comptable et responsable envers le public, elle avait encore à sa libre disposition 96 millions de valeurs non moins solides, qui représentent la mise des fonds de ses actionnaires, nous avons voulu appeler à leur garantie une autorité plus spéciale; et nous avons dans les mains une lettre de M. le gouverneur de la Banque, qui

ratifie, dans leurs divers éléments, nos évaluations sur les engagements de cet établissement envers le public ; sur ses moyens immédiats de remboursement, sur l'excédant de 96 millions, qui forme la part des actionnaires.

Nous devons à la même lettre la réparation d'un oubli qui nous était échappé. Nous n'avions pas fait mention des immeubles que possède la Banque ; ils font partie de la propriété des actionnaires, et d'après le prix d'achat leur valeur est au moins de 4 millions.

C'est donc sur un fonds libre d'environ 100 millions que devra, d'après le projet de loi, être prélevée cette somme de 9,974,398 fr. que se répartiront entre eux les actionnaires. Et quelque titre qu'on donne à cette distribution, sa régularité, sa légitimité n'est pas contestable, puisqu'il est évident que les fonds, qui vont rentrer ainsi au pouvoir des actionnaires, sont une superfluité dans l'actif de la Banque, et ne concourent à aucune partie de son service.

On a dit avec raison que ce n'était pas le luxe des moyens qui faisait la prospérité des entreprises ; on pourrait dire aussi, en matière de banque, qu'il reste encore un peu de vague dans les définitions : elles devraient toutes avoir la précision et l'exactitude des chiffres.

Puisqu'une banque crée elle-même par ses billets ses moyens d'escompte, et conséquemment la matière première de son service, il en résulte qu'après le prélèvement de quelques premières dépenses en immeubles et meubles, la mise de fonds des intéressés n'intervient plus que comme une garantie supplétive et une espèce de cautionnement envers le gouvernement, qui a conféré le privilége, et envers le public, qui reçoit et donne en paiement les billets de banque comme monnaie réelle.

Or, il est arrivé que depuis la création de la Banque

de France, dans une période de trente et un ans, ce cautionnement a éprouvé une foule de variations successives, sans qu'aucune d'elles ait influé sur son crédit, ni porté la moindre atteinte à son inébranlable solvabilité. On peut donc mettre en question, s'il est utile, s'il est même possible de soumettre à un tarif absolu, à une règle fixe la quotité de cette mise de fonds ou de ce cautionnement.

Pour la Banque de France, il ne se composa d'abord que du capital de trente mille actions; le nombre des actions fut ensuite porté à quarante-cinq mille; plus tard à quatre-vingt-dix mille; mais plus tard encore, par un mouvement rétrograde, sur ces quatre-vingt-dix mille actions, la régence de la Banque en a fait successivement racheter, sur la place, vingt-deux mille neuf cents, sans que cette réduction du fonds social, sans que ce premier remboursement fait aux actionnaires ait été l'objet d'aucune censure, ait même été remarqué. La conclusion de ces faits est donc qu'il n'est ni interdit à une banque, ni inusité pour elle de faire des remboursements partiels sur son fonds social pendant la durée de son privilége.

La répartition qu'a autorisée la loi du 6 juin 1820, d'une somme de 13,768,527 fr. entre les actionnaires, quelque nom qu'on lui donne, est en effet une seconde atténuation de la dette de la Banque envers eux.

La nouvelle répartition de 9,974,398 fr. qui vous est proposée est la troisième mesure du même genre.

Elle acquittera une promesse faite aux actionnaires, sans contrarier aucun autre intérêt. Elle satisfera à leur convenance, et en même temps à celle de la régence, qu'elle déchargera de l'administration d'un capital inutile au service de la Banque. Elle laissera pour gage des soixante-sept mille cent actions qui restent sur les quatre-vingt-dix mille, des valeurs solides et libres qui s'élèvent

à 90 millions; comme cautionnement des opérations de la Banque, ce capital n'a point de sacrifices à redouter dans une entreprise que recommandent trente années de services et de succès; comme étant la proprieté des actionnaires, il ne pourra que s'accroître par les bénéfices ultérieurs que la Banque doit espérer.

Votre commission vous propose l'adoption du projet de loi.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF A LA LISTE CIVILE.

24 *février* 1832.

MESSIEURS,

La commission que vous avez chargée de vous rendre compte du projet de loi relatif à la nouvelle Liste civile vous soumet le résultat de son examen.

Un grand caractère de gravité s'attache à un tel contrat entre la nation et le monarque, ainsi qu'à la loi qui doit le consacrer.

Votre commission vous présente d'abord, comme un résultat qui ne pouvait pas échapper à son premier regard, la comparaison de l'ancienne Liste civile avec la nouvelle, dans leur simple rapport arithmétique.

Des évaluations dignes de confiance ont porté les revenus de la première à plus de 40 millions[2].

Les charges proprement dites du Trésor public, pour la nouvelle Liste civile, sur laquelle vous allez prononcer, ne dépasseront guère les deux cinquièmes de cette somme.

Mais ce n'est pas une telle réduction qui doit être le principal mérite de la dotation royale.

1. Cette commission était composée de MM. le duc de Bassano, le comte de Flahaut, le comte d'Houdetot, le comte Molé, le comte Mollien, le comte de Montesquiou, le comte Roy, le comte de Saint-Priest et le comte de Saint-Sulpice.

2. Exposé des motifs de la loi par M. le président du conseil.

Aucune économie sans doute ne doit être négligée dans tout emploi de la fortune publique ; toute dépense faite par le Trésor de l'État doit être l'équivalent d'un service rendu à l'État ; et considérée sous ce point de vue, la Liste civile de 1832 resterait encore bien au-dessous de ce qu'elle pourrait être : toutefois elle peut remplir un office encore meilleur que celui d'être une *restitution*, quand elle se répand avec discernement, comme semence, dans le champ de la reproduction ; et combien en effet ne peuvent-elles pas être fécondes les munificences judicieuses des chefs des nations qui, animant autour d'eux les arts et les industries, interviennent, comme causes premières, dans ces inventions salutaires qui agrandissent les sûretés et les utiles jouissances de la vie humaine ?

C'est une grande et noble tâche que d'assurer, dans un grand empire, l'exacte et facile exécution des lois, de diriger tout un peuple dans l'accomplissement des devoirs sociaux, de distinguer dans la foule ceux qui s'élèvent au-dessus d'elle, d'appeler et d'élever à soi tous les talents éminents. Le privilége d'un roi est d'être averti chaque jour, presque par chacun de ses actes, que la destinée de plusieurs millions d'hommes est engagée à la sienne, et il est de l'essence des gouvernements représentatifs que les passions mêmes du chef de l'État y soient moins dangereuses. Elles rencontreraient plus d'obstacles, plus d'avis imposants les domineraient et pourraient les modérer ; mais là des vertus simples et vraies, des qualités supérieures dans un roi, parviennent bientôt à se donner le cortége des qualités éminentes qui germent autour de lui : il s'approprie leurs inspirations et leur communique les siennes ; il en fait le patrimoine commun du pays : il se fait sans effort respecter de ses voisins. Que d'occasions d'incertitudes, d'inquiétudes dans les familles, de dissi-

dence dans les opinions, de discordes au dehors, de dépenses ruineuses écartées ou prévenues ! Ce n'est là sans doute qu'une bien faible esquisse ; mais il suffit qu'une telle monarchie puisse ne pas être un rêve théorique, pour qu'il soit permis de dire que son gouvernement, quelle que fût la Liste civile, rendrait au pays beaucoup plus qu'il ne lui coûterait.

Les gouvernements les mieux intentionnés peuvent avoir des temps d'épreuve : il faut en même temps reconnaître que plus un peuple veut être libre, plus il devient exigeant à l'égard du prince qui le gouverne. Heureux alors le prince qui parvient à trouver dans la liberté publique le dédommagement du sacrifice qu'il fait de la sienne ! heureux le pays gouverné par un tel prince !

L'esprit de notre siècle s'est déclaré contre les abus Peut-être a-t-on un peu prodigué ce mot ; s'il reste aujourd'hui quelques illusions, ce ne sont plus celles qui tiennent à la pompe du trône.

Et cependant ce serait méconnaître et calomnier la France que de supposer l'esprit général porté à abjurer les bienséances politiques qu'observent dans leurs rapports respectifs les autres puissances ; la France veut que le prince qui règne sur elle soit entouré des mêmes respects que les chefs des autres peuples ; riche des bienfaits de la civilisation, elle veut que la demeure de son roi soit le palais des arts qui l'entretiennent ; et, dans son juste sentiment d'honneur, elle veut surtout que le règne s'honore par le discernement des bons services, par le maintien de la foi et de la paix publique, par le développement de tous les moyens de prospérité, et par de judicieux encouragements aux travaux qui produisent plus et font mieux à moindres frais ; car c'est là tout le secret de l'industrie.

Pour de tels résultats, la Liste civile est le plus puissant

auxiliaire du prince ; et les bienfaits de celle sur laquelle vous allez prononcer seront d'autant plus appréciés, qu'elle est loin de conserver les ressources de l'ancienne.

Les droits que celle-ci exerçait annuellement sur le Trésor public sont réduits, pour le roi, de 25 millions à 12 ;

Et de 7 millions qui étaient attribués aux princes, à 1 million pour le prince royal.

En résultat, la différence en moins est dans le rapport de 32 à 13 [1].

Le roi y ajoute le produit de son ancien apanage, et celui de ses biens propres provenant d'héritages ou d'acquisitions, qu'on peut évaluer ensemble à 4 millions par an. Une telle addition aux revenus de la dotation n'est pas un accroissement de charges pour le Trésor public.

Le roi disposera en outre des palais, châteaux, monuments, dépôts publics d'objets d'art, et d'immeubles au rang desquels se trouvent quelques-unes des plus belles forêts du royaume et des plus productives ; mais près de la moitié du revenu régulier qu'elles promettent paraît habituellement absorbé par les frais d'entretien, de conservation, de surveillance, qu'exigent chaque année d'immenses et antiques bâtiments, et le luxe dont ne peut se défendre, dans le salaire et le nombre de ses serviteurs de tout rang, la royauté qui doit toujours grandir tout ce qui l'approche. Il résulte, par exemple, d'un fait dont il a été rendu compte à l'autre Chambre, que, dans une année (1830)

1. L'ancienne Liste civile recevait :

Du Trésor public.	pour le roi.	25,000,000 f.
	idem sur le budget de la guerre.	3,132,000
	pour les princes.	7,000,000
Des jeux de Paris, fonds employés en aumône.		390,000
Pour le produit brut des forêts, y compris Rambouillet, et le revenu des immeubles royaux, distraits.		4,500,000

où (la couronne s'étant donné le profit d'une coupe extraordinaire) le revenu des immeubles avait atteint la somme de 4,385,000 francs, ce revenu s'était encore trouvé de plus de 1,200,000 fr. inférieur aux frais d'entretien et d'administration qui s'étaient élevés, dans la même année, à 5,650,000 fr.

Vous aurez au surplus remarqué, Messieurs, que, outre les réductions sur la Liste civile proprement dite, la loi qui vous est proposée fait aussi subir des retranchements aux immeubles dont jouissait l'ancienne dotation, et quelques calculs permettraient même d'évaluer jusqu'à près de 30 millions les ressources que pourrait produire au Trésor public l'aliénation des propriétés qui sont ainsi restituées au domaine de l'État.

Dans cette évaluation nous comprenons Rambouillet et ses dépendances : nous ne pouvons même nous refuser à rappeler que la distraction de ce domaine royal a provoqué diverses réclamations, et des regrets de plus d'un genre. (Nous devions ce témoignage d'égards aux pétitions que vous ont adressées quatre cent soixante-seize habitants de Rambouillet, et les principaux habitants de vingt-sept communes du même arrondissement.)

Après vous avoir soumis ces premiers aperçus arithmétiques, nous vous devons compte des autres dispositions de la loi; et vous avez déjà jugé qu'il était impossible qu'une loi qui remet en présence les traditions des temps passés et les exigences du temps présent, tant d'anciens souvenirs et d'intérêts, de besoins, de devoirs nouveaux, parvînt complétement à se défendre contre l'influence de ces contrastes. Le mérite et la recommandation de la loi sur laquelle vous délibérez sont de mettre du moins un terme au doute, de résoudre la question la plus urgente : l'avenir fera le reste.

Dans une matière aussi grave, pour acquitter nos consciences envers les vôtres, nous aurons besoin de reproduire, presque sur chaque article, le commentaire qu'il a déjà subi dans le sein de la commission; dans cet acte solennel, chaque article est une clause d'un grand contrat. Nous vous demandons, Messieurs, indulgence et patience.

Votre commission n'a pas vu sans quelque scrupule que la première disposition de la loi limitât la fixation de la dotation immobilière à la durée du règne : elle pense qu'un large avenir n'est pas le moins important des attributs qui doivent entrer dans la dotation de la couronne. Les sûretés que la royauté offre à la génération présente s'accroissent encore de celles qu'elle peut promettre aux générations futures : c'est surtout après les ébranlements qu'il importe de raffermir le sol sur lequel est placé le trône. Proclamer la stabilité, c'est exprimer le vœu de la sagesse publique; c'est, au surplus, sans esprit de censure, que votre commission exprime le sien, en déclarant qu'elle aurait préféré à une dotation viagère une perpétuité de constitution dotale pour la royauté.

Elle place ici une observation analogue sur l'article 4. Elle a pensé qu'un contrat entre deux puissances, telles qu'une grande nation d'un côté et la royauté de l'autre, aurait dû exclure toute disposition éventuelle qui rompt la chaîne des temps et descend à des intérêts individuels et collatéraux. Ils sont respectables, sans doute; mais le même but n'aurait pu être que mieux atteint par une loi spéciale qui, prévoyant des cas d'indemnité respectifs, assurerait la réciprocité des garanties.

Après avoir prononcé l'aliénabilité légale des palais, châteaux, hôtels, bâtiments et biens que l'article 3 déclare distraits de la dotation de la couronne, conformément à

un état annexé, la loi, par son article 6, applique aux immeubles que l'article 2 conserve, ainsi qu'aux richesses mobilières que renferment les demeures royales et que désigne l'article 5, les conditions que le Code civil impose à toute jouissance usufruitière. Elle y ajoute l'intervention d'un ministre responsable pour la signature des plans et devis, et la garantie de leur exactitude : elle veut, en outre, que des doubles de ces plans et devis soient déposés dans les archives des Chambres. La commission ne peut qu'appeler votre assentiment sur ces mesures d'ordre et de sûreté.

Le mobilier de la couronne est, par sa composition et par les variétés qu'il embrasse, par la richesse de la matière et la perfection du travail, une noble partie des trésors de la France. Elle attache un juste orgueil à l'exposition publique de ces magnificences. Il était du devoir de la loi de pourvoir à leur conservation par des précautions spéciales. Les mesures prescrites par les articles 6, 7 et 8, jointes au bon choix des dépositaires, ont paru à la commission les meilleurs moyens que la loi puisse mettre à la disposition de la couronne : et toutefois une immutabilité absolue, une invariable identité de nature et de forme ne sont pas imposées à ces richesses. La disposition finale de l'article 8 abandonne au goût éclairé du prince les modifications et substitutions qui, sans en altérer la valeur, pourraient en renouveler diverses parties. Une telle faculté pourra même s'étendre à quelques immeubles. Seulement chaque échange d'immeubles de la couronne exigera le concours des Chambres, et devra conséquemment être l'objet d'une loi. Il n'y a point là d'innovation; sous les deux règnes précédents, les mutations et transactions de ce genre étaient soumises à la même règle que rappelle l'article 9.



L'article 10 déclare que *les biens de la couronne et le Trésor public ne seront jamais grevés des dettes des rois ni des pensions par eux accordées*. Et, sans doute, là où les devoirs et les charges de la représentation royale, strictement calculés, sont, en quelque sorte, abonnés moyennant un prélèvement fixe sur les revenus de l'État ; où en même temps les impôts, qu'un budget annuel met en équation avec les besoins publics, ne peuvent être modifiés et augmentés que par le concours et l'assentiment de trois pouvoirs, la création de charges nouvelles ne peut pas dépendre du libre arbitre ni même des plus nobles affections du prince qui représente un de ces pouvoirs. Une Liste civile ne serait qu'un acte illusoire, si les limites que la loi lui assigne n'étaient pas fidèlement gardées ; et quelle garantie resterait pour l'exacte observation de toutes les autres lois, si le pouvoir, sur lequel repose cette garantie, pouvait s'affranchir de la loi qui le concerne plus spécialement : en pareille matière, le principe n'admet point de transaction.

Mais ce qui peut à cet égard convenir mieux à l'intérêt général, en prémunissant le Trésor public contre l'irruption de pensions nouvelles, conviendra-t-il également bien au service du prince ? Sera-t-il mieux servi par des hommes qui ne pourront plus compter que sur eux-mêmes pour le soin de leur avenir ? Ne mettront-ils pas un prix plus élevé à leurs services, en supposant même, puisqu'il faut tout prévoir, qu'ils ne cherchent pas des compensations plus onéreuses ? ou bien créera-t-on de nouvelles caisses de retraites fondées sur des retenues ? Il faudra alors les doter par des retenues beaucoup plus fortes que les anciennes, et que le prince y contribue par des salaires plus forts. Quel que soit au surplus le sort de ces nouveaux serviteurs, ils seront avertis ; ils auront la prescience de leur

avenir, bien moins malheureux que les serviteurs des trois derniers règnes si subitement privés de tout moyen d'existence. De nombreuses pétitions ont été adressées à la Chambre par cette classe de pensionnaires qui ont un droit supérieur à celui de la simple possession. La commission, à qui elles ont été renvoyées, pense que l'art. 10 ne peut pas avoir d'effet rétroactif à leur égard, et qu'ils doivent être protégés contre une telle rigueur par la justice des Chambres. Cette justice est urgente. Presque tous sont réduits au dernier dénuement.

Vous aurez remarqué, Messieurs, la disposition qui restreint à dix-huit années la plus longue durée des baux pour les biens de la couronne, comme aussi celle qui soumet à toutes les règles du Code forestier, à toutes les conditions de l'aménagement régulier, l'exploitation des forêts royales, et ne permet aucune coupe extraordinaire, si ce n'est en vertu d'une loi.

Les prescriptions ne peuvent être trop sévères contre tout changement dans la succession périodique des coupes, et dans le système habituel des aménagements; et si le texte de l'article 12 pouvait nous laisser quelque chose à désirer, ce ne pourrait être qu'une injonction qui exigeât pour tout changement dans l'ordre des aménagements actuels, le concours de la loi comme pour toute coupe extraordinaire.

Le texte de l'article 13 a donné lieu, dans la commission, à une observation d'un autre genre. Cet article affranchit de l'impôt envers le Trésor public les immeubles de la couronne, en les déclarant toutefois passibles des charges communales et départementales. Une telle condition nécessitera leur inscription sur les rôles pour leur revenu estimatif; et sans doute le dégrèvement dont ils profiteront à l'égard du Trésor public ne donnera lieu à aucune

réimposition compensative sur d'autres contribuables ; la commission n'a pu interpréter que dans ce sens le silence que garde l'article 13; elle en fait la remarque, pour que le texte des rôles et les instructions du ministère à ses agents soient plus explicites que l'article.

Nous venons d'analyser, dans les cinq articles qui précèdent, les principales conditions que la loi impose à la jouissance des immeubles de la dotation. Elles sont complétées par les trois articles suivants, qui reconnaissent au roi le droit et la libre faculté de faire, dans les meubles et immeubles, les additions, embellissements, retranchements, remplacements qui seront à sa convenance, en même temps qu'il devra pourvoir à toutes leurs réparations. Cette jouissance est, au surplus, soumise à toutes les règles du Code civil..... La dispense de donner caution sera le seul privilége de la royauté.

Entre les articles 17, 18 et 20, qui légalisent le chiffre des sommes attribuées au roi et au prince héritier du trône sur le Trésor public, nous n'avons pas besoin de recommander à votre attention l'article 19 : il appartenait à la loi proposée de prévoir toutes les chances de la vie humaine. Vous aurez remarqué l'hommage de cette triste prévoyance à l'égard de la reine. Vous vous unissez tous au sentiment qui l'a dicté.

Nous retrouvons une intention analogue dans la disposition de l'article 21 qui promet aux princes puînés et aux princesses des dotations sur l'Etat en cas d'insuffisance du domaine privé du roi.

Cette mention d'un *domaine privé* pour le roi, quoiqu'elle ne soit qu'un emprunt fait à une loi assez moderne, celle du 8 novembre 1814, a pu, au premier aspect, causer quelque surprise aux hommes éclairés qui conservent la tradition de nos anciennes chroniques. En effet, tout

domaine privé d'un prince qui parvenait au trône, n'apparaissait autrefois que pour se confondre, par une absorption immédiate, dans les revenus de la couronne. Mais le fait qui vient d'être cité prouve que dans notre siècle, et même sous le régime constitutionnel, la rigueur de l'absorption peut, sans irrégularité comme sans inconvénient, ne pas atteindre des biens qu'avant son avénement au trône, le prince possédait déjà à titre singulier, et distinctement de son apanage. Un second exemple pourrait encore être rappelé, celui du domaine *extraordinaire* sous le gouvernement impérial.

Le domaine privé qu'apporte le roi est un fait que la loi proposée reconnaît et consacre par les articles 22, 23 et 24; elle impose à ce domaine des conditions distinctes de celles de la Liste civile; elle en fait une institution séparée, quoique en quelque sorte collatérale, en même temps que par l'article 25 elle proscrit à jamais tout renouvellement d'un domaine extraordinaire.

La reconnaissance légale d'un domaine privé dans la personne du roi introduirait-elle dans notre constitution une anomalie dangereuse? L'exercice de tout droit de propriété réelle est-il virtuellement inconciliable pour un roi avec la jouissance de la dotation usufrutière qui lui est assignée? Nous honorons les conseils des hommes érudits qui vont exhumer, dans les temps anciens, des exemples d'abus pour prévenir leur renaissance; mais, contre tout abus qui pourrait altérer dans sa valeur propre, contrarier dans ses devoirs, la dotation royale; contre tout détournement de sa destination régulière et légitime, jamais la comparaison des temps put-elle être plus rassurante que celle de notre siècle actuel avec ceux où, malgré les remontrances des parlements, malgré les sévères doléances des états-généraux, toute la fortune publique, sans con-

trôle, était abandonnée sans règle aux caprices d'un pouvoir, sans limite, et impunément dilapidée par des agents sans responsabilité ?

Sans doute alors, dans un monarque maître suprême de la fortune publique, et qui, en même temps, aurait voulu conserver distincte sa fortune privée pour l'accroître, on pouvait craindre les effets de cette duplicité d'intérêts. Des ténèbres qui couvraient tous les actes du pouvoir rendaient toute malversation possible et tout soupçon légitime.

Aujourd'hui, la France a acquis des gages bien différents.

Il n'est maintenant aucune partie de son administration dans laquelle les fautes puissent se dissimuler, les déceptions se prolonger comme autrefois ; la vérité pénètre partout de vive force ; tous les faits sont en évidence ; il suffit d'une analyse exacte pour les faire apprécier sans effort dans leur valeur juste, et pour qu'on puisse dominer leurs conséquences.

Dans un tel ordre de choses, indépendamment des prescriptions de la loi, et d'après des antécédents dignes de toute confiance, nous sommes assurés que chaque partie de la dotation de la couronne sera administrée dans les meilleurs principes de justice et d'ordre, pour le plus grand bien de l'État, et dans un intérêt invariablement identifié à celui de l'État.

C'est maintenant avec une liste civile de 13 millions, auxquels pourront tout au plus se joindre 6 autres millions, en y comprenant pour 1,300,000 fr. le revenu du domaine privé, qu'il faudra soutenir la dignité d'un trône devenu plus accessible, et qui a dû ajouter beaucoup de nouveaux devoirs à ceux auxquels il succédait ! Ce seul rapprochement ne suffirait-il pas pour écarter toute idée

de prélèvements sur la Liste civile, au profit de quelques accroissements en faveur du domaine privé ?

Je parle devant beaucoup d'hommes d'État, et je n'ai pas à leur apprendre que nul gouvernement, même celui qui ne veut rien dissimuler, n'est à l'abri de ces incidents imprévus au secours desquels, dans le silence du budget de l'État, la Liste civile intervient, souvent en gardant aussi le silence. Et n'arrive-t-il pas, même pour des services prévus, que des suppléments, dont la révélation compromettrait l'utilité, deviennent aussi des devoirs pour la Liste civile, dans le seul intérêt du pays ?

Ce n'est pas quand on a pris le soin d'évaluer avec justesse les diverses obligations d'un monarque français, surtout dans l'état actuel de la France, qu'on peut dire avec conviction qu'une dotation royale réduite à 13 millions pourra laisser annuellement des fonds libres.

Et, d'ailleurs, quelle longue suite d'années pour que sur la Liste civile actuelle, des morcellements successifs (lesquels demanderaient plus d'un confident) parvinssent à augmenter de quelques centaines de mille francs le revenu personnel du prince !

Votre commission a pensé que les objections puisées dans l'ancienne doctrine contre le *domaine privé d'un prince régnant* ne sont plus rigoureusement applicables ; et que les seules conditions auxquelles la loi soumet les biens du domaine privé qu'elle admet, suffiraient pour le retenir dans ses justes limites, quand même une garantie bien supérieure contre tout abus d'extension ne nous viendrait pas de plus haut.

Les quatre derniers articles règlent les époques de jouissance de la nouvelle dotation et les formules d'action civile réciproque entre les administrateurs royaux et les créanciers ; ils déclarent l'inviolabilité des deniers de la

Liste civile et des effets mobiliers des demeures royales.

Et le domaine privé ne participe, dans aucune de ses dépendances, à cette inviolabilité; c'est même sur ce domaine que le premier de ces quatre articles (l'article 26 de la loi) réserve le droit des employés de la maison du roi, à qui des pensions seraient dues par imputation sur les retenues que leurs appointements auraient pu subir.

Nous devons faire observer que, pour que de tels droits fussent légitimes, il faudrait que le capital des retenues pût, par l'intérêt qu'il aurait produit, fournir pour chaque employé le montant de la pension qui lui serait due après un temps donné.

Une première question, parmi beaucoup d'autres relatives à ce système de pensions, serait donc celle de savoir quel devrait être le montant de ces retenues. L'exemple affligeant de la caisse de vétérance de l'ancienne Liste civile a démontré l'insuffisance d'une retenue de 3 pour 100 sur les traitements; la commission doit se borner à cette seule observation, qui prouve que des mesures spéciales et autres que celles prescrites par l'article 26 seront nécessaires pour prévenir de nouveaux mécomptes à l'égard des pensions de retraite des employés de la nouvelle Liste civile. Ces mesures ultérieures se recommandent à la sollicitude des Chambres, comme la situation si pressante des pensionnaires de la caisse de vétérance se recommande à leur justice et à leur commisération!

Nous venons, Messieurs, d'exposer dans leur ordre, les dispositions d'une loi qui, s'imposant une double tâche, a voulu conserver à moindres frais au trône français la dignité convenable, et préserver la Liste civile de cette espèce d'abus qu'on nomme le luxe des dons.

Après avoir énoncé, comme c'était notre devoir envers vous et envers l'autre Chambre, quelques modifications

que nous aurions préférées, la commission émet sans regret son vote pour l'ensemble, parce que le plus grand avantage lui paraît être dans la plus prompte solution.

Elle vous propose l'adoption du projet de loi.

Et, par l'effet même de cette conclusion, elle ne peut que vous proposer le renvoi, au conseil des ministres, des pétitions des habitants de l'arrondissement de Rambouillet, et des anciens serviteurs de la couronne, qui lui paraissent mériter mieux qu'un simple ordre du jour.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE [1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF AU RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 1832.

29 *mai* 1835.

Messieurs,

Les méthodes d'ordre ne constituent pas, seules, un bon système de finances, mais elles en sont le complément, et c'est là surtout le mérite de la judicieuse règle, qui n'admet que deux budgets concurremment ouverts, et qui veut que chaque budget trouve le terme de son exercice légal, dans le neuvième mois de sa seconde année.

Il en résulte qu'au moment où la session annuelle des Chambres est ouverte, le pénultième budget doit avoir été mis en état de leur rendre compte de l'accomplissement de tous ses devoirs, et alors c'est avec opportunité, c'est avec utilité pour l'exemple, que les Chambres peuvent prononcer sur des différences qui ne se rencontrent que trop souvent entre les ressources espérées et les recouvrements obtenus, entre les dépenses prévues et les paiements devenus nécessaires; et qu'elles interviennent, pour apposer à un budget sans action depuis trois mois, le sceau de règlement définitif.

1. Cette commission était composée de MM. le baron Berthezène, le comte Guéheneuc, le marquis de Marbois, le comte Mollien, le comte Reille, le comte de Saint-Aulaire, le comte de Saint-Priest.

En matière de budget, pour que les faits soient bien jugés, il faut qu'ils soient récents.

Vous deviez donc, Messieurs, être appelés, dans le cours de la session de 1834, à concourir à la clôture du budget auquel l'année 1832 a donné son nom; et ce n'est que dans le cinquième mois de l'année 1835, que la loi qui doit déclarer accomplis tous les actes de ce budget, a été présentée à vos délibérations.

Cette espèce d'anachronisme n'avait pas échappé à l'attention de l'autre Chambre; il n'y a été l'objet que d'une simple remarque; elle suffira sans doute...

Des observations plus graves (dont le mérite ne doit pas non plus être perdu) s'y sont fait entendre sur diverses dispositions ministérielles, qui ne paraissent pas en parfait rapport avec les formes prescrites, et sur plusieurs excédants de crédits transportés à d'autres services que ceux auxquels la loi du budget les avait affectés.

La Chambre usait de son droit sur les actes ministériels.

Dans le rapport par lequel la cour des comptes a présenté au roi le résultat de ses jugements sur tous les comptes de 1832, elle avait aussi relevé, comme une déviation de la règle, quelques interversions dans les crédits ouverts; elle rappelait les redressements dont elle avait jugé susceptibles plusieurs actes des comptables : dans la haute juridiction qu'elle exerce sur eux, elle ne peut pas admettre, de leur part, de transaction avec les formes; mais aucune expression de ce rapport n'autorisait à supposer en elle l'intention de juger les actes des ministres. Toutefois, comme la publication de ce rapport coïncidait, cette année, avec la présentation de la loi de règlement du budget de 1832, c'est assez naturellement que, dans l'autre Chambre, on avait été porté à chercher dans un

travail analogue, fait par les meilleurs arbitres de la régularité des chiffres officiels, des éléments de vérification, qui rendissent plus facile et plus sûre celle dont cette Chambre avait à s'occuper.

L'épreuve paraît avoir assez bien réussi pour qu'on puisse regarder comme un fait constant que le rapport annuel de la cour des comptes, qui embrasse méthodiquement les détails et l'ensemble de toute la comptabilité publique, récèle en effet beaucoup de documents, dont les deux Chambres pourraient utilement profiter pour le jugement définitif de chaque budget, si elles pouvaient en disposer en temps opportun.

Mais quelque digne que pût être des Chambres le concours d'une magistrature spéciale qui, sous le seul rapport des formes, en présence de la loi des budgets et de leurs prescriptions sur tout emploi des deniers publics, juge, loin des passions, les devoirs de tous les comptables envers le Trésor public, comme ceux du Trésor public envers les divers créanciers des services de l'État, nous ne pouvons pas oublier que l'on n'a été en mesure de consulter, fructueusement, les travaux de cette cour sur les comptes de 1832, que parce que le règlement du budget de 1832 se trouvait accidentellement retardé d'une année. Or, si ce retard (que le règlement du budget de 1833 est aussi menacé de subir) se reproduisait encore au delà de ce second terme, le système régulier des budgets perdrait bientôt la première de ses garanties : leur discussion, dans les chambres, deviendrait sans efficacité si les redressements étaient trop tardifs pour être possibles.

C'est une question dont l'examen n'entre pas dans les devoirs de votre commission que celle de savoir s'il pourrait y avoir rapprochement d'époque entre la clôture annuelle de chaque budget et la publication périodique

que la cour des comptes fait de ses travaux. Nous nous bornons à reconnaître que le rapport de cette cour, relatif aux comptes de 1832, qui ne contenait rien d'étranger à sa juridiction, a été utilement consulté dans l'autre Chambre : elle y a puisé de nouveaux renseignements, et cependant il n'en est résulté aucune modification importante dans les propositions ministérielles pour le règlement du budget de 1832.

C'est que ce règlement trouvait naturellement ses bases principales dans des crédits votés depuis longtemps; et, après une discussion très-approfondie sur tous les détails d'application, le projet de loi présenté par le ministère a été adopté presque sur tous les points.

Votre commission, Messieurs, s'est aidée des mêmes moyens de vérification, et sa conclusion est conforme à celle de l'autre Chambre; mais il lui reste quelques observations à vous soumettre sur les résultats généraux du budget de 1832.

C'est plus ordinairement dans les dépenses que les budgets présentent des accroissements; celui de 1832 a le mérite, assez rare, d'offrir quelque augmentation dans ses recettes; et elles ne proviennent pas uniquement des ressources extraordinaires; les revenus ordinaires y ont concouru pour plus de 12 millions. C'est ainsi que la recette totale de ce budget se trouve portée à 1,154,431,488 fr.

Toute augmentation spontanée dans le produit des taxes permet de croire à quelque amélioration dans les revenus privés et dans la situation des contribuables. Un tel symptôme est toujours accueilli avec intérêt.

Le mouvement des crédits dans le même budget mérite aussi d'être remarqué. Les crédits primitifs s'étaient naturellement bornés à faire équation avec les ressources prévues. Les crédits supplétifs sont, comme les crédits

primitifs, l'œuvre de la loi; ils sont successivement votés par les Chambres.

Or, par la cumulation du supplétif avec le primitif, la somme totale des crédits du budget de 1832 avait été momentanément élevée jusqu'à 1,199,243,590 fr. Une telle somme excédait la proportion des crédits nécessaires; les ministres n'ont pas abusé de cette latitude. La loi qui vous est proposée accorde bien, jusqu'à concurrence de 2,625,000 fr., quelques suppléments additionnellement applicables à des dépenses non soldées; mais de cette masse totale de 1,199,243,590 fr. de crédits discrétionnellement accordés, elle détache 27,528,393 fr., sur lesquels :

1° 17,087,012 fr. sont définitivement annulés;

2° 9,255,293 fr. seront transportés au budget de 1833 pour y être appliqués à des dépenses spéciales;

3° 1,186,088 fr. restant disponibles pour compléter quelques paiements commencés par des à-comptes.

Toutefois, Messieurs, cette réduction de 27,528,393 fr. dans les crédits laisserait encore sans équivalent la différence de 25,009,993 fr. qui se trouve en moins dans les ressources réelles comparées aux dépenses nécessaires. Le ministre nous propose, par le projet de loi, de combler le déficit de 25,009,993 fr. en le mettant à la charge de la dette flottante, qui en avancera le montant au service courant par les moyens de crédit qui la soutiennent elle-même.

Votre commission pressentait avec raison que ce prétendu mode de liquidation éveillerait quelques scrupules.

Pour apprécier justement dans tous ses effets une telle mesure, elle a voulu d'abord juger dans sa dimension exacte, dans ses engagements, dans le prix qu'elle met à ses services, dans les chances qui s'y attachent, cette

partie de la dette publique qu'on nomme la dette flottante. Une pareille vérification ne demande ni longues recherches ni effort d'attention, à une époque où les moindres détails sur l'origine et l'emploi des revenus publics sont mis au plus grand jour, et où les chiffres des comptes publics ne peuvent plus être que l'expression plus précise de la vérité.

Le capital, nécessairement mobile, de la dette flottante ne dépasse pas, dans son maximum, le dixième du capital de la dette inscrite; il est, comme elle, un produit d'emprunts; mais l'intérêt attaché à cette division des emprunts est moindre de plus d'un cinquième.

Ce mode d'emprunt porte à la vérité avec lui le germe d'un danger spécial; c'est la chance des demandes simultanées de remboursements, et elle naît de la nature même des engagements qui constituent cette dette, et qui sont toujours à court terme; mais pour bien juger un tel danger, il faut considérer la position, la qualité, l'intérêt des prêteurs; c'est là sa mesure. Or, sur le capital de la dette flottante, qui prochainement pourra bien ne pas dépasser 400 millions, plus de 120 millions proviennent des dépôts faits au Trésor public par les communes de leurs fonds libres, qui ne pourront être réclamés, pour l'emploi local, que par des besoins lentement successifs; près de soixante et dix millions représentent cette espèce de cautionnement supplétif qu'ont fourni, sous le nom de fonds particuliers, les receveurs généraux des finances intéressés par plus d'un motif à le maintenir toujours au même niveau; enfin quatre-vingts autres millions forment cette réserve, que le taux du cours de 5 pour 100 au-dessus du pair laisse depuis deux ans sans emploi pour l'amortissement proprement dit.

Et lorsque l'on observe l'état constamment progressif

des seules caisses d'épargne, on peut raisonnablement admettre que les cent et quelques millions qui, additionnellement à ces trois sommes, complètent le capital de la dette flottante, n'absorbent pas tous les fonds momentanément libres dans la capitale, dont les propriétaires veulent s'épargner la garde.

Aucune réduction n'est donc à craindre dans les ressources que le Trésor public pourra demander à sa dette flottante, s'il n'en use que dans la même limite et dans des circonstances égales.

La plupart de ces explications, Messieurs, vous étaient inutiles. Les documents dans lesquels votre commission les a puisés vous sont communs avec elle.

Les principales dispositions dont elle vient de vous rendre compte sur ce budget, sont résumées dans un tableau arithmétique qui vaut mieux que tous les raisonnements, et qui est joint au projet de loi.

Les cinq articles qui le terminent règlent des intérêts d'un ordre secondaire ; mais ils trouvent convenablement leur place dans la loi qui prononce la clôture d'un budget. Le premier de ces articles ferme les comptes qui avaient été ouverts à la liquidation d'un très-ancien arriéré, et annule un reste de crédit de 14,767 fr. de rentes, qui n'a pas été employé ; le second frappe aussi d'annulation un superflu de quelques cents francs, qui maintenait encore ouvert le compte du crédit de 1,500,000 fr., qui a soldé les dettes personnelles de Louis XVIII ; les trois autres articles ont pour objet d'assurer l'effet de la loi du 21 avril 1832, en accordant toutefois un dernier délai de six mois aux réclamations qui pourraient encore se présenter ; et ils règlent les conditions de leur admissibilité.

Le grand mérite du règlement définitif de chaque budget, à une époque fixe, est de faire qu'aucun doute sur le

passé ne puisse entraver la marche des deux seuls budgets qui doivent rester concurremment ouverts. L'époque invariable pour la clôture de tout pénultième budget doit donc être l'expiration de la seconde année de son exercice.

Votre commission termine son rapport, comme elle l'a commencé, par ses plus vives instances pour le maintien de cette règle fondamentale en comptabilité publique, et en vous proposant, à l'unanimité, l'adoption du projet de loi qui ratifie, mais un an trop tard, le règlement du budget de 1832.

RAPPORT

FAIT AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE[1] CHARGÉE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF AU RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE L'EXERCICE 1834.

25 *mai* 1837.

Messieurs,

La loi qui opère le règlement définitif des comptes d'un budget parvenu au terme de sa durée légale, n'est sans doute qu'une mesure d'ordre ; mais elle est le complément, conséquemment la plus efficace de celles qui donnent toute garantie pour la sûreté de tous les services publics, et pour la sécurité de tous les intérêts privés qui sont en rapport avec la fortune de l'État.

A l'époque fixée pour sa clôture, tout budget a subi l'épreuve des événéments qui pouvaient avoir quelque influence sur ses actes et sur ses résultats. C'est par des faits accomplis qu'il a répondu à toutes les questions que les premiers calculs de la prévoyance la plus exercée laissaient encore indécises au moment de sa formation.

Il peut arriver sans doute que, parvenu au terme de la seconde année, dans laquelle la loi lui laissait encore un reste d'activité, ce budget n'ait pas complétement réalisé les ressources qui lui etaient attribuées, ou bien que ses recouvrements aient excédé leur fixation, comme aussi qu'il n'ait pas pu régulièrement acquitter tous les paie-

1. Cette commission était composée de MM. le duc de Brissac, le baron Davillier, le comte Duchatel, le comte de Ham, le comte d'Haubersart, le comte de La Villegontier, le comte Mollien.

ments qui lui étaient imposés, quelquefois même qu'il y ait eu insuffisance dans ses moyens.

Et ce n'est pas un des moindres mérites du régime actuel que d'avoir su concilier avec les conditions austères des budgets, et les précautions que commandent la sûreté et le bon emploi des deniers publics, les égards dus à tous créanciers de l'État, la facilité et la promptitude des paiements régulièrement réclamés, en un mot tous les ménagements dus au crédit public.

Ne craignons pas d'avouer que quelques mécomptes seront toujours inévitables dans les évaluations préparatoires, dans les prévisions d'un budget; mais comme ces mécomptes ne pourraient devenir graves que par leurs conséquences ultérieures, par l'influence des doutes qu'ils pourraient, en se renouvelant, élever sur l'esprit de l'administration des deniers publics, reconnaissons que ce qui doit surtout ôter tout prétexte à la défiance, c'est la règle qui appelle chaque budget, au terme de sa carrière, à comparaître de nouveau devant ses premiers arbitres. Tout budget dont les promesses n'auront été trompées que par des circonstances dont aucun de ses agents n'aura été complice, obtiendra toujours de tels juges, en temps utile, les redressements et les secours les mieux appropriés aux besoins du service public.

Ce n'est pas le moins important des devoirs et des attributs des deux Chambres que cette revue annuelle des budgets. La fortune de l'État se révèle maintenant, dans son ensemble et dans ses diverses sources, à tout législateur qui veut en faire une sérieuse étude. Placé entre les intérêts publics et les intérêts privés pour défendre les uns et protéger les autres, il dispose, sans beaucoup d'efforts, de tous les documents qui peuvent l'aider à résoudre la question de savoir si chaque impôt rend à ceux qui l'ac-

quittent un service égal au sacrifice qu'il leur coûte ; il regarde surtout tout brusque changement dans la proportion de chaque impôt comme un événement grave ; il découvre aisément qu'il n'est pas d'impôt, quel qu'il soit, qui ne retienne beaucoup d'intérêts privés attachés à sa consistance ; et ce n'est jamais que lentement qu'il s'engage et qu'il avance dans la voie de la réforme en matière de taxes, tout en convenant qu'on n'a pas encore imaginé d'impôt qui convienne également bien à tous les temps, à toutes les situations sociales.

On n'a pas non plus encore trouvé de budget dont les évaluations n'aient été mises en défaut dans quelqu'un de ses résultats. Mais, dans ce cas du moins, les écarts sont rarement dangereux ; il faut seulement, pour que le redressement de quelques mécomptes dans les recettes ou les dépenses d'un budget puisse avoir tous ses bons effets, que la loi qui le prononce suive immédiatement la clôture de l'exercice biennal de ce budget.

La loi qui vous est proposée, Messieurs, pour le règlement du budget de 1834, est loin de remplir cette condition.

Vous devriez, à cette époque de l'année 1837, avoir définitivement réglé le budget de 1835, et ce n'est encore que sur le budget antérieur que vous allez délibérer.

Nous nous empressons de dire que ce retard, si regrettable, n'est reprochable à personne.

Le budget de 1834 avait été présenté à l'examen des Chambres dans la session de 1836 avec tous les comptes, tableaux et documents qui pouvaient éclairer leur décision ; elle avait été suspendue par la clôture de la session.

Aujourd'hui, quand le budget de 1834 comparaît devant vous, c'est muni, du moins, d'une recommandation de plus : il est revêtu, sur tous ses détails, de la sanction de la cour suprême des comptables qui a déclaré, par ses arrêts,

la conformité des comptes individuels avec les comptes généraux, et la régularité des pièces justificatives produites par les agents qui ont concouru à ses actes.

Vous avez à juger, sous un autre rapport, les changements survenus aux premières évaluations que vous aviez provisoirement adoptées; mais ces changements, et tout redressement des inégalités survenues peuvent maintenant, comme vous le savez, se réduire à de simples virements de chiffres. Ce système de virements, grand moyen de simplification et d'ordre, devait être en effet la conséquence naturelle de la règle qui ne reconnaît plus que deux budgets simultanément en exercice.

Le gouvernement du roi, avec le concours des Chambres, est toujours en mesure de secourir tout budget dont les ressources propres seraient insuffisantès, en mettant à sa disposition les fonds libres d'un autre budget; il vient de même au secours des dettes légitimes, dont quelque vice de forme peut suspendre le paiement, en subrogeant à leur égard le budget suivant à l'obligation qu'un premier budget n'aurait pas pu régulièrement remplir avant sa clôture. Il n'y a rien dans de telles mesures d'ordre entre le Trésor public et ses créanciers qui ne profite aux deux parties; mais, pour que le mode d'équation se maintienne durablement, tout budget doit être une œuvre consommée sans retour à l'expiration de l'année qui suit celle dont il prend le nom; et il importe que ce terme soit respecté. Un des meilleurs gages que toute comptabilité publique puisse donner de sa fidélité envers tous ses devoirs, c'est de pouvoir se présenter aux vérifications et contrôles qu'elle doit subir, en étant presque encore en présence des faits qu'elle a décrits, ou du moins lorsque leur empreinte est assez récente pour qu'il ne puisse s'élever, sur les chiffres qui les expriment, aucun doute qu'il ne soit facile d'éclairer.

Le budget de 1834 donnerait, au besoin, une nouvelle preuve des avantages de cet échange de services entre les budgets, et de la mutualité de secours qu'ils se donnent. Tous, en effet, ne peuvent avoir que le même intérêt et le même but.

Telle était la situation dans laquelle le budget de 1834 ouvrait sa carrière :

Ses ressources propres paraissaient ne pas devoir s'élever alors au-dessus de 1 milliard.

Ses dépenses obligées étaient évaluées à 1 milliard 30 millions.

Et il était arrivé que les crédits ouverts sur ce budget avaient été successivement portés jusqu'à 1 milliard 50,996,936 fr.

Toutefois, cette divergence entre les recettes, les dépenses et les crédits n'avait pas attendu pour être rectifiée la loi de règlement qui vous est présentée ; la seule augmentation de quelques-uns des produits qui entraient dans les recettes avait atténué de 13,400,000 fr. le déficit ; et bientôt après il avait été plus que comblé par le transport fait au budget de 1834 de 28,280,010 fr. d'excédant dans ses recettes qu'avait obtenu le budget de 1833, et voici sa situation nouvelle.

Les dépenses sont restées fort au-dessous des crédits ; elles ne se sont élevées qu'à 1 milliard 34,998,936 fr. 91 c., et leur paiement n'avait même été réclamé, à la clôture de l'exercice, que jusqu'à concurrence de 1 milliard 32,345,259 fr. 11 c.

Ce chiffre est donc devenu, pour le règlement du budget de 1834, le régulateur des deux autres ; il donne la mesure de la quotité des recettes et des crédits qui restaient nécessaires.

Vous remarquerez, Messieurs, qu'il y a loin de la somme

de 1,032.345,259 fr. 11 c. à celle de 1,050,996,936 fr. à laquelle les crédits ouverts s'étaient éventuellement élevés ; vous jugerez qu'il y avait au moins, dans cette évaluation, un grand luxe de prévoyance, et il est toujours plus prudent d'écarter des deniers publics le contact de toute espèce de luxe. Vous auriez même pu, au premier aperçu, espérer sur le crédit de 1,050,996,936 francs, une réduction plus forte que celle de 13,936,687 fr. 63 c. que propose définitivement le projet de loi ; mais ce projet réserve deux portions de crédit qui sont encore nécessaires : l'une de 2,653,077 fr. 80 c. dont le ministre a besoin pour solder, sur l'exercice courant, pareille somme dont le budget de 1834 lui lègue la dette, par appoint, sur ses dépenses ; l'autre de 6,408,798 fr. 29 c., transportée aux budgets de 1835 et 1836 pour solder la dette du budget de 1834 sur des fonds départementaux.

Quant aux ressources propres du budget de 1834, comme elles doivent aussi prendre leur mesure dans les charges réelles de ce budget qui n'ont pas excédé, au moment de sa clôture, 1,032,345,259 fr. 11 c., et que grossies des secours qu'il a reçus du budget de 1833, ellesont été portées à 1,035,784,358 fr. 89 c., il en résulte que le budget de 1834 laisse libre une somme de 3,439,099 fr. 78 c., dont on vous propose de gratifier le budget de 1835.

Une bonification de même nature doit avoir lieu pour le budget courant; elle serait de 1,949,286 fr. 21 c. : elle se composerait du restant à recouvrer sur le budget de 1834, qui devient sans emploi pour ce budget.

Tel est le mode de règlement qui vous est soumis, et qui doit mettre le budget de 1834 d'accord avec lui-même et avec ses collatéraux.

Nous n'avons pas besoin d'ajouter que tel est l'ordre

qui préside à ces divers virements entre les budgets, qui consistent en attribution de ressources nouvelles, et en accroissements proportionnels de charges, que, même en obéissant au mouvement commun, chacun de ces articles conserve, par la spécialité du nouveau compte qui lui est ouvert dans chaque budget, la trace de son origine, et reste fidèle à son application prescrite.

Nous venons de vous rendre compte des dispositions contenues dans les deux premiers titres de la loi, et dans les sept articles dont ils se composent.

L'article 8 vous rappelle la situation du *budget annexe* du ministère de l'intérieur, dont vous connaissez la destination spéciale. Sur le crédit de 43,521,390 fr 37 c., ouvert à ce ministère[1], 12,307,206 fr. 75 c. semblent rester à la disposition du ministre ; mais comme la loi propose de les affecter au budget de 1835, il y a lieu de croire que cette somme est destinée, en grande partie, à solder des dépenses déjà faites.

Les articles 9 et 10 ne contiennent, relativement à la dette viagère, aux pensions, à la solde, aux autres dépenses payables sur revue, et aussi aux cautionnements, que des dispositions applicables, dans l'intérêt de l'ordre, à tous les autres services. Le Trésor public doit s'en prévaloir, dans le même intérêt, contre tout créancier qui néglige le sien.

Les articles 11 et 12 se recommandent au même titre ; ils déclarent applicables à la caisse des dépôts et consignations les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, qui réduisent à cinq ans (sauf le renouvellement), la durée valide des oppositions sur les sommes dues par le Trésor public. Cette disposition ne confère pas en effet un nouveau droit

1. Lois du 28 juin 1833 et du 3 juin 1834.

à la caisse des dépôts et consignations, elle ne fait que reconnaître en elle un droit identique qui résulte de l'identité des fonctions.

Quant à l'article 13, il assigne aux débris de ce qu'on nomme encore *le domaine extraordinaire*, la seule destination que puisse avoir toute valeur à qui le droit commun n'en a pas donné d'autre.

Votre commission vous propose à l'unanimité, Messieurs, l'adoption de la loi qui doit régler le budget de 1834, et elle renouvelle le vœu qu'elle a déjà exprimé pour que vous puissiez aussi, avant la fin de la session actuelle, délibérer sur le règlement du budget de 1835.

Je n'ai pas fait entrer dans ce recueil un grand nombre d'autres opinions et d'autres rapports dont j'ai été dans le cas d'occuper les moments de la Chambre, et peut-être trouvera-t-on que je n'en ai pas encore supprimé assez. On en pourra du moins conclure que même cette partie de ma longue carrière, destinée au repos, n'a pas été tout à fait inactive, et qu'à aucune époque je ne me suis séparé des intérêts publics.

En 1837 j'atteignais ma quatre-vingtième année. Depuis ce moment l'affaiblissement de ma vue, et souvent aussi de ma santé, ne m'a plus permis de participer aux travaux de la Chambre que par mon vote; je puis dire qu'en politique, comme en finances, il est resté fidèle aux doctrines qui ont dirigé toute ma vie.

FIN DU TOME QUATRIÈME ET DERNIER.

TABLE

DU TOME QUATRIÈME.

TROISIÈME PARTIE.

FIN DE LA TABLE DU TOME QUATRIÈME ET DERNIER.





